UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

# ÉTUDE SOMMAIRE

## DES DIVERS CONCOURS APPORTÉS

# A L'ŒUVRE DES HABITATIONS A BON MARCHÉ

## THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES ÉCONOMIQUES

PAR

**Michel FOURNIER**

LICENCIÉ EN DROIT

DIPLOMÉ A L'ECOLE SUPERIEURE DE COMMERCE DE MONTPELLIER

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson
—
1914

# ETUDE SOMMAIRE

DES DIVERS CONCOURS APPORTÉS

# A L'ŒUVRE DES HABITATIONS

A BON MARCHÉ

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

# ÉTUDE SOMMAIRE

## DES DIVERS CONCOURS APPORTÉS

# A L'ŒUVRE DES HABITATIONS A BON MARCHÉ

## THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES ÉCONOMIQUES

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

PAR

**Michel FOURNIER**

LICENCIÉ EN DROIT

DIPLOMÉ A L'ECOLE SUPERIEURE DE COMMERCE DE MONTPELLIER

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson
—
1914

# UNIVERSITE DE MONTPELLIER

## FACULTÉ DE DROIT

MM. **Brémond,** Doyen, professeur de Droit administratif.

**Laborde,** professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

**Charmont,** professeur de Droit civil.

**Chausse,** professeur de Droit romain.

**Valéry,** professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

**Perreau**, professeur de Procédure Civile (suppléé).

**Moye,** professeur de Droit international public.

**Barthélemy**, professeur de Droit constitutionnel (suppléé).

**Rist**, professeur d'Economie politique (suppléé).

**Germain-Martin**, professeur d'Economie politique.

**Morin**, professeur de Droit civil approfondi.

**Bridrey**, professeur de Droit romain.

**Ricol**, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.

**Donnedieu de Vabres**, agrégé, chargé d'un cours de Procédure civile.

**Perrot**, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.

**Loubers**, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil approfondi.

**Moride**, chargé de cours complément. d'Économie politique.

**Dubois**, chargé de cours de Droit constitutionnel.

**Vigié,** Doyen honoraire.

**Rochette**, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. **Chausse**, *président.*
**Charmont.**
**Bridrey.** } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

# ÉTUDE SOMMAIRE

DES DIVERS CONCOURS APPORTÉS

# A L'ŒUVRE DES HABITATIONS

## A BON MARCHÉ

---

## INTRODUCTION

Le sort des classes laborieuses s'est amélioré de tout temps et dans tous les pays au fur et à mesure que se sont développés chez l'homme des sentiments plus nobles, plus généreux, plus égalitaires. L'esclave n'avait pas de famille; il était la chose de son maître; son foyer, il n'en avait point; sa maison, c'était l'ergastulle. Le serf, attaché à la glèbe, habitait une misérable cabane toutefois un peu éloignée du château seigneurial où il pouvait avec sa femme, sans que nul les entendit, pleurer leurs souffrances et leurs misères. Le prolétaire pour nourrir sa famille était à la merci de l'employeur, parfois sacrifiait son individualité, sa dignité.

Le législateur a tenu à assurer à l'ouvrier le pain

et l'indépendance; mais s'il lui a donné la pleine liberté d'user de tous ses droits, il a entendu le rendre responsable de tous ses actes.

En lui facilitant l'accession à la propriété il a voulu lui apprendre combien il est ardu de l'acquérir, et l'ayant acquise, de la conserver; il a voulu dissiper de son esprit ces idées subversives et révolutionnaires, chasser ces illusions dont un Proudhon et un Karl Marx s'étaient nourris, et qu'anarchistes et syndicalistes s'évertuent aujourd'hui à légitimer.

Mais avant de rendre l'ouvrier propriétaire d'un coin de terre, d'une maison qu'il gardera jalousement, il faut le purifier, le laver de tous les vices qu'une existence insupportable lui a fait contracter, en un mot lui donner le baptême social. L'arracher au cabaret dont les séductions le conduisent à la ruine matérielle en entraînant son abaissement moral, lui éviter les mauvaises fréquentations, développer chez lui les vertus domestiques, l'amour du travail et de l'épargne doit être l'idée primordiale du législateur.

Ce dernier a cru trouver la cause des tristes conséquences sociales dans la mauvaise organisation du logis de la classe ouvrière. Nul ne saurait le contester: le foyer a une très grande influence sur les mœurs du travailleur; le contenant réagit sur le contenu; c'est aux rapports étroits de l'habitation et des habitants que tient l'importance de l'habitat humain. Adolphe Blanqui osait affirmer « que l'insalubrité de l'habitation est le point de départ

de tous les vices, de toutes les calamités de leur état social ; il ajoutait : « Il n'y a pas de réforme qui mérite à un plus haut degré l'attention et le dévouement des amis de l'humanité ». A son tour M. Cheysson l'a hautement proclamé dans le rapport annuel du Conseil supérieur des habitations à bon marché à M. le Président de la République (année 1903, *Journal officiel* du 2 avril 1904) : « S'il habite un taudis, le père le prend en horreur et court chercher des distractions malsaines au cabaret ; les enfants s'étiolent et se dégradent ; la famille est en proie à la maladie, à la tuberculose, à toutes les déchéances, à toutes les misères. Au contraire si le logement est salubre, sain, ensoleillé, aéré, riant, la famille est heureuse dans la paix, le bien-être et la dignité. Les anciens disaient : « *Mens sana in corpore sano* (1). Je dirais volontiers : « Pas de famille saine dans un logis malsain ».

C'est donc dans l'amélioration du foyer, sanctuaire de la vie intime, asile discret des affections, où accourent en foule tous les sentiments élevés, toutes les idées généreuses, que réside la solution de la question sociale. Un peuple vaut ce que vaut sa demeure ; elle reflète exactement son tempérament, son degré de civilisation. Jules Simon l'a nette-

---

(1) Juvénal (Satires X-356). « L'homme vraiment sage, ne demande au ciel que la santé de l'âme avec la santé du corps. » Dans l'application, notamment ici, ces vers sont détournés de leur sens pour exprimer que la santé du corps est une condition importante de la santé de l'esprit.

ment exprimé: « Sans logement, il n'y a pas de famille; sans famille, il n'y a pas de morale; sans morale, il n'y a pas d'hommes; sans hommes, il n'y a pas de patrie ».

Si le problème de l'habitat ouvrier n'est pas nouveau, sa gravité et sa difficulté ont surgi surtout avec le développement croissant des grandes villes, véritables pôles d'attraction des populations rurales, hallucinées par le mirage des capitales, alléchées par des promesses fallacieuses. Une enquête faite en 1906, due à M. Cheysson (1), révèle qu'au cours du siècle dernier le nombre de villes de plus de 100.000 habitants a décuplé; il n'existait pas, en 1860, en Europe une seule ville atteignant un million d'habitants, tandis qu'aujourd'hui en Angleterre, en Allemagne et en Amérique surtout, les agglomérations de plus de 500.000 âmes sont chose ordinaire; Londres a plus de 7 millions d'habitants; New-York atteint le nombre de 3 millions et demi; Tokio celui de 1 million et demi; Paris s'accroit en moyenne chaque année de 35.000 individus, c'est-à-dire d'une ville presque aussi peuplée que Perpignan. D'après les statistiques officielles, la population urbaine, qui en 1850 formait à peine un quart de la population totale, en forme aujourd'hui plus du tiers.

Cette désertion incessante de la campagne tient

---

(1) M. E. Theysson. — Note sur l'intérêt moral de l'enquête. Enquête sur l'habitation. Document de la prévoyance sociale 1908, p. 11.

à diverses causes dont les principales sont la substitution de l'usine mécanique à l'échoppe de l'artisan et la soif ardente du fonctionnarisme ; combien de soldats au moment de leur libération préfèrent occuper de petites fonctions (employés des postes, policiers, etc.) et ne pas quitter cette lumineuse ville où ils croient trouver plus de confort et de bien-être, au lieu de revenir à leur charrue, de retourner à leur terre qui les attend là-bas ! Aussi tandis que les campagnes se vident, les cités regorgent d'habitants ; les logements deviennent insuffisants ; le taux des loyers s'élève à mesure que se raréfient les terrains à bâtir (1) et les matériaux de construction. Les propriétaires ne veulent plus bâtir des maisons à petit loyer, car souvent les maisons salubres deviennent insalubres par le fait de l'habitation des pauvres gens ; ils font surélever celles déjà existantes jusqu'au jour où leur solidité serait compromise si on dépassait une certaine hauteur. Alors on divise les appartements ; on multiplie les chambres dans la même maison ; des cloisons transforment une vaste pièce en d'étroits taudis où viennent se serrer, s'entasser, s'écraser les nouveaux arrivants. Et le flot des malheureux obligés d'habiter ces logis devenus repoussants monte, monte toujours !

---

(1) A Paris, on empiète sur les jardins, dont l'étendue a été réduite de 900 à 812 hectares, de 1909 à 1912. A Londres et à Berlin, au contraire, on cherche à les étendre. A l'heure actuelle, Londres a 14 0/0 d'espaces libres, Berlin 10 0/0, tandis que Paris n'en a que 4 1/2 0/0 !

Cette pénurie de l'habitation, les statistiques du docteur Jacques Bertillon, les études de M. Villermé, les divers rapports de MM. du Mesnil et Mangenot à la Société française des habitations à bon marché, les enquêtes du docteur Joseph Korosi, directeur du bureau municipal de statistique de la ville de Budapest, l'ont accusée dans les pays du monde entier. Qui ne connaît les situations intolérables faites aux ouvriers du Nord habitant les « caves » de Lille, les « forts » de Roubaix, les « couvents » de Saint-Quentin? Qui oserait nier l'état patent d'insalubrité des cabanes de planches et de platras élevées sur les terrains vagues de Paris, des miethcaserne de Berlin, des dwellings back to back de l'agglomération londonienne?

Lors d'une enquête faite en 1891 à Paris, M. Bertillon constata que 331.976 personnes, soit 14 0/0 des Parisiens vivaient dans des logements surpeuplés; sur 1.000 individus, 149 habitaient des maisons insalubres, 363 des demeures encombrées; 14.000 ménages de cinq personnes occupaient deux pièces seulement. Le Conseil supérieur des habitations à bon marché fit des recherches minutieuses dans un certain nombre de villes de France: Clermont-Ferrand, Châlons, Marennes, Reims, et quelques autres localités où il rencontra des logis trop peuplés surtout dans les faubourgs et les centres ouvriers.

Dans un des quartiers du VIII[e] arrondissement de Paris, les docteurs du Mesnil et Maugenot citent l'exemple devenu classique d'une mère veuve

et de ses six enfants (deux filles de 16 et 20 ans, un garçon de 19 ans et trois enfants en bas âge) vivant dans deux petites pièces et possédant pour les sept personnes un seul lit ! Un cordonnier, sa femme, le père et la mère de celle-ci, et sept enfants de tous âges, en somme onze personnes habitent une seule et même chambre !, rapporte M. Picot dans son ouvrage « Un devoir social et les logements ouvriers ».

En 1906, le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale à l'occasion du recensement de la population (6 mars 1906) avisa les autorités municipales de 616 villes de plus de 5.000 habitants de lui procurer des renseignements spéciaux sur leur logement. Parmi ces villes on en choisit 50 d'une importance variée et après un examen attentif on aboutit aux résultats suivants :

| | |
|---|---|
| Population | 3.145.348 |
| Nombre de logements | .983.536 |
| Nombre de pièces | 2.904.761 |

Il y avait donc 33 habitants et 30 pièces par 10 logements, soit 1,1 habitant par pièce. Si l'on songe que ces chiffres ne représentent que des moyennes et que tous les logements, riches et pauvres, vastes et exigus, furent compris dans l'enquête, on se rend facilement compte du surpeuplement des habitations ouvrières de la province.

Quant aux demeures des familles nombreuses, c'est-à-dire celles dont l'effectif est supérieur à 4 personnes, les résultats sont effrayants, surtout

en Bretagne. Une statistique générale pour la « chambre unique » a établi que les logements d'une seule pièce au nombre de 210.325 abritent 12 0/0 de la population totale; ce rapport monte à 20 0/0 pour Saint-Etienne, 42 0/0 pour Brest, 60 0/0 pour Concarneau; à Paris il n'est que de 26 0/0, soit 229.755 logements d'une pièce sur 860.784; sur ce chiffre

| | | | |
|---|---|---|---|
| 6.380 | sont occupés | par 1 | personne |
| 4.500 | — | 2 | — |
| 1.708 | — | 3 | — |
| 689 | — | 4 | — |
| 266 | — | 5 | — |
| 93 | — | 6 | — |
| 30 | — | 7 | — |
| 14 | — | 8 | — |

M. Turot, conseiller municipal de la ville de Paris, à la séance du Conseil du 24 juin 1907 déclara que 37 0/0 des Parisiens vivaient en violation des lois de l'hygiène.

A Lille, M. Féron-Vrau a constaté que sur 1.358 logements ouvriers, 138 étaient occupés par des personnes vivant seules, 320 par des familles composées de veufs et d'orphelins, 900 par des familles complètes; ces 900 familles comprenaient en moyenne 4,88 enfants chacune; les 900 logements, abritant 6.212 personnes, soit 6,88 habitants par logement comptaient 1.942 pièces, soit 3 à 24 habi-

tants par pièce ; enfin pour 3.864 enfants il y avait 1.967 lits, soit 228 enfants par 100 lits (1).

« Enfin les dernières statistiques de M. Bertillon montrent que la situation est vraiment navrante. Elles indiquent que 46.286 logements habités par 233.894 personnes sont surpeuplés ; c'est donc presque le dixième de la population totale de notre capitale qui vit dans des conditions antihygiéniques. Naturellement ces logements sont occupés surtout par des familles de 4, 5, 6, 7, 8 et 10 enfants, et l'on voit 9, 10, 11, 12 êtres humains entassés dans une seule et même pièce dans un état de promiscuité dégradante. Dans un arrondissement de Paris on constate que sur 100 ménages de 3 personnes, 8 vivent dans des logements d'une pièce, et par conséquent avec les graves inconvénients du surpeuplement, mais cette proportion s'élève à 14 0/0 pour les familles de 4 à 5 personnes, puis à 40 0/0 lorsque le logis doit en abriter 6 à 7, pour arriver au chiffre navrant de 67 0/0 quand 8 ou un plus grand nombre d'êtres humains doivent s'entasser dans un épouvantable taudis. D'autres arrondissements présentent des statistiques plus désolantes encore, puisque aux Buttes-Chaumont c'est à peu près 75 0/0, les trois quarts des logements occupés par des familles de plus de 8 personnes, qui sont surpeuplés (2).

---

(1) Vanneau. « Habitations ouvrières à Lille ». (Réforme sociale du 16 décembre 1894.)

(2) Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon

L'éloquence des chiffres dispense de tout commentaire, et nous arrêterions ici notre exposé statistique quelque peu aride si nous ignorions qu'il y a des nations où la misère des logis ouvriers s'étale encore plus désespérante.

C'est ainsi qu'à Bruxelles, en 1896, sur 19.284 familles, 9.364 soit 48 0/0 occupaient une pièce unique; 2.816 logeaient dans des mansardes, 200 dans des caves; 1.511 d'entre elles comptaient plus de 5 membres; chez 2.825, garçons et filles couchaient dans la même chambre, chez 406 dans le même lit (1).

A Berlin, en 1885, 152.493 logements étaient composés d'une seule chambre et d'une petite cuisine; les familles les occupant comprenaient 5,9 personnes parfois plus de 20; 71.767 personnes habitaient dans 31.420 logements à chambre unique soit 2,28 par chambre, et jusqu'à 10 ou 12 dans certains cas (2). Berlin est avec un coefficient de 70 habitants par maison la ville de l'Europe qui renferme la population la plus dense et toute une série de villes allemandes se trouvent dans son cas; la cause en est que dans ce pays le surpeuplement est dû non seulement à la concentration de l'industrie dans les villes et à la désertion des campagnes,

---

marché, année 1912. « Journal officiel » du 6 juillet 1913. Rapport de M. Risler.

(1) Cheysson. Bulletin de législation comparée.

(2) Nerincx. « Les habitations ouvrières à Berlin » Réforme sociale, année 1899, p. 75.

mais encore à l'excédent énorme des naissances sur les décès.

M. Bertillon a signalé à Budapest 5.217 logements dans les caves comprenant 5.565 chambres peuplées de 30.441 personnes: 71 0/0 de la population habitaient des maisons trop petites (1). Jusqu'à quel point ce chiffre était-il exact? M. Korosi l'a critiqué; il a prétendu que l'erreur provenait de ce qu'à Budapest le recensement se faisait par chambres et non par pièces comme à Paris; or, une chambre peut avoir plusieurs pièces: alcôve, cabinet de toilette, réduit sous l'escalier, garde à manger, etc. En établissant la statistique par pièces, la densité moyenne à Budapest est de 1,5 habitant et la proportion n'est que de 20 0/0 au lieu de 70 0/0 (2).

Une enquête faite en 1890 dans 25 villes autrichiennes a prouvé que 5 sont encore assez favorables au point de vue du logement; dans les autres, un tiers de la population vit dans des logements insalubres; dans 6 villes, plus de la moitié des habitants cherchent abri dans des logis insuffisants, dans des demeures souterraines où l'humidité est si grande que le linge ne peut sécher.

A Copenhague, le dénombrement de la population en 1880 mit en lumière la triste situation des familles ouvrières au point de vue du logement; la

---

(1) Bertillon. «Economiste Français», 25 mai 1895, p. 673.
(2) Korosi. «Journal des Economistes», mai 1895, p. 273.

plupart n'avaient pour toute habitation familiale qu'une seule pièce ; en 1906, grâce aux efforts des pouvoirs publics, la proportion était renversée.

En Angleterre, en Italie, aux Etats-Unis, les logements surpeuplés sont de moins en moins nombreux.

Pouvait-on rester insensibles devant un tel état de choses ?

Romanciers, philosophes, économistes, tous ceux qui ont le souci de la santé publique, ont dénoncé le mal et donné de ces cloaques infects où ne pénètre qu'un air raréfié, chargé de miasmes et de bacilles pathogènes, des descriptions émouvantes, tragiques.

« Franchissez le seuil, dit M. Georges Picot, pénétrez dans l'allée étroite et sombre, vous serez pris à la gorge par une odeur fétide, produite par les odeurs ménagères et les latrines ; en avançant à tâtons, vos pieds heurtent les premières marches de l'escalier ; si vos mains s'appuient sur le mur, vous le sentirez froid et gluant. »

M. Baudran nous raconte avoir visité plusieurs taudis où la maladie élit domicile dans les escaliers sombres, les cours fétides, les communs sans eau, les chambres impossibles à ventiler : « Quand la maison ne possède qu'un rez-de-chaussée, nous trouvons une ou deux pièces. La même chambre sert à tout ; on y fait la cuisine dans un coin et on y loge dans un autre. Le cube d'air est toujours insuffisant, les murs sont souvent découverts, minés et non blanchis à la chaux. Ça et là, des places

d'humidité bien évidentes que dénotent des moisissures. Quant au carrelage, souvent nul ou disjointé, il laisse amasser dans ses interstices l'eau, les ordures ménagères et les détritus de toutes sortes. La lessive et le séchage du linge, la malpropreté des enfants, toutes ces ordures agglomérées forment quelque chose d'horrible. Quant aux latrines, c'est autre chose ; parfois, c'est un trou à la turque ou bien une tinette qui se trouve placée dans un endroit sombre, sans tuyau d'évent, ou encore au premier si la maison comporte deux étages. Ces misérables réduits sont presque tous cantonnés dans les mêmes quartiers d'une ville. La caractéristique de toutes ces maisons, c'est l'humidité, l'étroitesse des pièces, le trop grand nombre d'habitants et le défaut d'air et de lumière. Les déchets humains n'ont aucune issue, et s'ils en ont une, elle est imparfaite et même souvent dangereuse ».

Y a-t-il milieu plus propice au développement des maladies les plus meurtrières, tuberculose, typhoïde, scarlatine, qui sans trêve poursuivent leurs ravages ? C'est toujours dans les mêmes villes, les mêmes quartiers, les mêmes maisons, que les épidémies les plus terribles débutent et se développent sans pouvoir les bannir. Les morts prématurées frappant de préférence la partie active de la nation tiennent sans nul doute à l'insalubrité des logements.

D'après le docteur Romme, sur 100.000 Parisiens la tuberculose fait 104 victimes à Plaisance, 83 au

Père-Lachaise, 78,4 à Necker, 10,8 au faubourg de Roule; à Plaisance, la vie moyenne a une durée de 37 ans; de 47 ans aux Champs-Elysées.

A Lyon, dans les cantons bourgeois, sur 10.000 habitants, la moyenne des décès par tuberculose est de 24,3; dans les quartiers populaires de Moncey, de Saint-Georges et de la Grand'Côte, la proportion s'élève jusqu'à 41,3. C'est donc que le problème de l'habitation domine toujours la prophylaxie de la tuberculose.

A Liverpool, le taux de la mortalité a baissé de 50 0/0; la phtisie, qui faisait 4 victimes sur 1.000, n'en fait plus que 1,9; en 1910, la typhoïde ne fit aucune victime.

Ce sont surtout les enfants qui souffrent du manque d'hygiène. Dans les quartiers pauvres de Lille, sur trois enfants un seul arrive à l'âge de 5 ans, et sur l'ensemble de la ville il y a 89 décès pour 100 naissances d'enfants assistés.

Comment en serait-il autrement dans ces maisons sans fenêtres (1), où le soleil ne pénètre pas, où l'on est obligé de partager sa couche avec le malade, parfois même avec le cadavre qui gît avant d'être emporté.

Il est impossible de lutter contre la contagion de certaines maladies, dans ces casernes ouvrières de l'industrie cotonnière moscovite où les travail-

---

(1) Il y a en France 219 270 maisons ne possédant aucune fenêtre.

leurs couchent dans des dortoirs communs, sans distinction de sexe, sur de petits lits en bois, recouverts de peaux de moutons qui ne se refroidissent guère lorsqu'il existe une double équipe d'ouvriers. Aussi n'est-il pas étonnant que l'ouvrier russe ait une moins grande productivité de travail que l'ouvrier anglais, qui est très bien logé: dans l'industrie cotonnière, à Vladimir, pour mille broches, on comptait il y a quelques années douze ouvriers, tandis qu'à Manchester trois ouvriers suffisaient; ces derniers recevaient un salaire plus élevé que les premiers et pourtant le prix de leur travail était moindre! Certes, cela tient un peu au perfectionnement des machines, mais surtout aux conditions plus favorables dans lesquelles le prolétaire doit fournir son travail. Qu'on améliore l'hygiène des ateliers, des manufactures, des usines, que l'on agrandisse (1) et assainisse les dortoirs et les chambres de ces malheureux, en un mot que l'on procure à l'ouvrier un foyer où il pourra régénérer ses forces, son rendement sera supérieur; son salaire s'acroîtra en même temps que le profit de l'entrepreneur; le consommateur lui-même pourra bénéficier d'une baisse des prix.

D'ailleurs, ce n'est pas seulement la santé de

---

(1) Les hygiénistes déclarent que la quantité d'air respirable nécessaire à un homme pour une nuit de 8 heures est de 48 à 50 mètres cubes; mais cette quantité d'air se trouve parfois réduite jusqu'à 9 mètres cubes par tête (Enquête Féron-Vrau à Lille).

ses misérables habitants que menace le taudis, mais aussi la santé publique. Il existe entre tous les hommes une solidarité biologique étroite qui ne leur permet pas de se désintéresser de ces graves problèmes; si dans un commun effort nous ne réduisions le domaine de ces invincibles bacilles, tous, pauvres et riches, nous serions la proie de ces germes mortifères, car

> «... la garde qui veille aux barrières du Louvre
> N'en défend point nos rois. »

C'est donc, écrit M. Brouardel, la maison insalubre qu'il faut viser, l'assainir s'il est possible, la faire disparaître si les causes d'insalubrité sont incompatibles avec la vie des habitants; et enfin il faut veiller à ce qu'on n'en construise plus dans ces conditions (1).

Telles sont les conséquences sanitaires du logis. Au point de vue moral et social, la réforme de l'habitation est encore plus souhaitable.

Le logement insuffisant et surpeuplé entraîne fatalement la promiscuité; l'ouvrier, voulant rendre moins lourde la charge écrasante qu'est le foyer, sous-loue un coin de son taudis à des inconnus, honnêtes gens ou malandrins; les coquins contaminent bientôt ceux dont l'héroïsme permettrait de conserver quelque dignité. La même chambre donne asile à des individus de tout sexe; hommes

---

(1) P. Strauss et Ch. Baulez. Habitations à bon marché.

et femmes, garçons et filles, grouillent ensemble dans la même pièce, d'où toute pudeur est bannie, où les enfants ont, sous leurs yeux, dès leur jeune âge, les exemples les plus dégradants. Ce mal a été si grand en Prusse que le législateur a décidé que les personnes non mariées de sexe différent, particulièrement les enfants de plus de 14 ans doivent coucher dans des pièces distinctes, ou tout au moins s'ils sont dans la même chambre, doivent être séparés par des cloisonnements de plus de deux mètres (1).

Qui oserait dans ces conditions faire un reproche au père de famille de prendre son repas à la hâte et de fuir ce taudis abject pour se rendre au cabaret, où il croit trouver le véritable repos?

N'ayons que pitié pour ces malheureuses filles obligées d'aller gagner leur pain à l'usine, et qui le soir s'attardent, avant de rentrer dans un logis où elles doivent vivre au milieu d'hommes ivres et d'enfants malades qui pleurent!

Comment s'étonner de la dépravation trop souvent précoce de la jeune fille en face de l'influence démoralisante du bouge. De deux choses, l'une: ou bien elle se résignera à y demeurer, quitte à s'en accommoder et à n'en plus souffrir, ou bien son dégoût sera tel qu'elle abandonnera définitivement sa famille. On devine alors quelle sera sa fin; la

---

(1) E. Fuster. L'habitation ouvrière et les pouvoirs publics en Allemagne.

femme isolée trouve du travail très difficilement; dans les hôtels ou chambres meublées il n'y a pas de place pour la fille honnête; elle est sans abri et devient la proie facile de ces bas et lâches individus qui s'en saisiront et la livreront à la débauche publique. « Si l'ouvrière était seule, disait une logeuse à un enquêteur, on le saurait bien vite; on la poursuivrait; nous n'aurions plus de repos; nous voulons que notre maison soit tranquille. Si elle veut être seule, qu'elle vive chez sa mère ou chez une parente, mais qu'elle n'aille pas dans un hôtel sans être accompagnée! Une femme, à Paris, doit avoir quelqu'un pour la défendre. » Et un haut fonctionnaire de la Préfecture de police constatait: « Sur 100 filles qui tombent dans la prostitution, il y en a 95 qui le doivent au logement » (1).

Quant aux garçons, leur sort sera aussi misérable. La flagrante inégalité sociale leur fera envier le bien d'autrui; au contact de malfaiteurs qui habitent avec eux dans la mansarde ou dans la cave, ils seront vite acquis aux idées de vol et de rapine; ils iront peupler nos colonies pénitentiaires, nos prisons, et peut-être, ô malheureux! poussés jusqu'au crime paieront-ils de leur tête leurs sinistres exploits!

Des statistiques trop exactes viennent encore à l'appui de nos dires, que l'on pourrait taxer d'exa-

---

(1) « Revue politique et parlementaire. » Les habitations ouvrières, par Georges Cahen, août 1904, p. 265.

gération. A Liverpool, en 1901, avant la démolition des maisons insalubres et la reconstruction des logis sains, il y avait annuellement 96 cas de crimes; en 1910, lors de la réforme du logement, ce nombre était tombé à 44.

Alcoolisme, prostitution, crime, conséquences toutes naturelles du bouge, entraînent, avec la déchéance physique et morale des individus qui l'habitent, la désagrégation de la famille. De même qu'il n'y a pas de religion sans église, de même il ne peut y avoir d'esprit de famille sans foyer. Il faut à ses membres un point de ralliement, un endroit où se concentrent toutes les traditions, où se conserve le souvenir des joies et des douleurs.

« Notre idée de la propriété de la maison, disait en 1887 M. Romussi dans la conclusion d'un rapporté présenté à une coopérative d'habitations à Milan, ne vise pas à la simple question d'un intérêt matériel, elle est plus complexe et plus haute, elle aspire à quelque chose de plus généreux et de plus intime. Tous tant que nous sommes, nous avons aimé, plus ou moins joui ou souffert, nous chérissons toujours l'endroit témoin de nos affections, la chambre où nous avons entendu le premier vagissement d'un enfant et où nous avons recueilli le dernier soupir d'un être aimé, les murs qui rappellent notre enfance, nos liens, nos rêves, nos travaux, nos douleurs, nos souvenirs, tout ce qui se rattache à une existence. »

Enfin, une autre influence pestilentielle de l'habitation malsaine, c'est d'aiguiser l'antagonisme

social. Il n'est pas douteux que les prêcheurs de haine et de discorde puissent, en exaspérant les souffrances du peuple, égarer l'esprit simpliste de l'ouvrier, le détourner, en le berçant dans de douces et fallacieuses utopies, du vrai chemin de son émancipation, celui de l'épargne et du travail. Notre but n'est pas d'encourager la lutte des classes ; nous ne demandons pas du ciel une société nouvelle, toute faite et bien faite, sans effort de ceux qui la composent ; nous n'attendons pas, comme le conseille Bebel, pour secourir l'ouvrier, le jour de cette Révolution, que la blessure saignante du peuple doit, d'après lui, précipiter. C'est un trop savant stratagème et un moyen vraiment trop commode pour se récuser et se dérober devant une question sociale aussi pressante que celle du logement ouvrier.

L'indifférence et même l'hostilité que témoignent contre l'œuvre des habitations à bon marché un grand nombre de représentants des partis socialistes sont les symptômes heureux de la très certaine influence du foyer reconstitué. Le directeur du Wooruit de Gand avouait à M. Cheysson, ne rien faire en faveur de l'habitation à bon marché, car, disait-il, l'ouvrier qui a une maison devient conservateur. Y aurait-il grand mal à pareil résultat ? On comprend facilement le raisonnement du politicien socialiste. Que deviendraient leurs plus belles thèses, s'ils n'opposaient une obstruction systématique aux réformes fécondes des partis « bour-

geois? » L'avenir du peuple les intéresse moins que la défense de leurs théories.

Nous voulons développer chez l'individu le sentiment de sa force, de sa dignité, au lieu de le laisser se perdre dans le rêve d'une « société future ». Nous voulons lui assurer un logis salubre, lui faciliter l'acquisition d'un home. Nous voulons collaborer de tous nos efforts à l'émancipation sociale des ouvriers probes et actifs.

C'est cette série d'efforts que nous nous proposons d'étudier dans cet ouvrage en même temps que leurs résultats. Nous n'avons pas l'intention d'en faire une étude complète et approfondie; mais nous nous attacherons à montrer combien tous, patrons, philanthropes, ouvriers, et surtout les pouvoirs publics en France ont tenu à rendre possible la vie de famille par la possession d'un foyer décent et à améliorer le sort du travailleur sans que celui-ci doive sacrifier son indépendance.

# PREMIÈRE PARTIE

## L'INITIATIVE PRIVÉE

---

### LIVRE PREMIER. — Action des individus isolés

---

## CHAPITRE PREMIER

### L'INTERVENTION PATRONALE

Toutes les bonnes volontés et tous les cœurs généreux se sont rencontrés autour du douloureux problème de l'habitation, et ils ont recherché par quels moyens d'intervention efficace l'on pourrait remédier à un mal dont les conséquences sont si tristes et si désastreuses. Cependant les pouvoirs publics ne se sont occupés de la question qu'à partir de 1894, lorsque les créateurs bénévoles du mouvement individualiste ont vu leurs efforts surpassés par les difficultés et l'immensité de l'œuvre; le législateur a su reconnaître la valeur de ces travailleurs d'avant-garde, et il s'est contenté de les aider dans leur entreprise humanitaire en consacrant dans plusieurs textes de loi les combinaisons

ou formes d'associations qui avaient déjà fait leurs preuves.

Aussi convient-il, pour la clarté de notre étude, de considérer deux périodes du développement de l'habitation ouvrière et à bon marché; la première, la plus ancienne, que nous appellerons la période d'initiative privée; la seconde, la plus importante, qui est la période législative.

La phase du mouvement individualiste s'ouvre dès la première moitié du dix-neuvième siècle; des institutions patronales, des sociétés philanthropiques se sont alors créées.

### *Les patrons*

Ce sont les patrons qui construisirent les premières maisons ouvrières, d'abord des maisons collectives, ou des maisons isolées avec jardin, puis des cités-jardins; ils ont indiqué la marche à suivre, ils ont dirigé les premiers pas, attiré l'attention du public et de l'Etat; ils ont fait de notables sacrifices d'argent pour améliorer dans ce domaine le sort de leurs ouvriers.

En France, dès 1832, M. Kœchlin, maire de Mulhouse, fait bâtir des logements pour 36 ménages ouvriers; chaque logement comprenait deux chambres, une cuisine, un grenier, une cave et avait un jardin; l'ouvrier ne payait que de 12 à 13 francs par mois de loyer, moitié de celui qu'il eût payé ailleurs. En 1834, la Société minière de Blanzy

substitua à l'affreux coron de petites maisonnettes ne devant abriter qu'une seule famille.

Depuis, tous les chefs d'industrie se sont appliqués à faciliter le logement de leurs ouvriers; ceux qui ont leurs usines en dehors de toute agglomération ont construit de petites maisons isolées que l'ouvrier pourra acquérir; les patrons ayant leurs ateliers à l'intérieur d'une grande ville ont dû renoncer à rendre l'ouvrier propriétaire d'une maisonnette: l'espace manque, le terrain est trop cher; ils n'ont pu construire que des bâtiments à plusieurs étages, véritables casernes, où toutes les règles de l'hygiène sont cependant observées, où le taux du loyer sera le plus faible possible. Ils l'ont fait d'autant mieux que même ces immeubles leur rapportent quelques bénéfices; certains propriétaires ont prouvé que la construction des habitations à bon marché était une opération commercialement bonne. Ainsi M. Odelin construisit vers 1892, rue du Château-des-Rentiers (13e arrondissement), à Paris, des immeubles qui offrent pour un loyer inférieur à 600 francs un logement composé de: une chambre à coucher et une salle à manger spacieuses avec cuisine, water-closet et cave; de telles maisons ont procuré aux capitalistes un revenu net de 6 0/0. Remarquons toutefois que les ouvriers logés dans ces appartements sont déjà de petits bourgeois, car, en supposant que le travailleur consacre un sixième de son salaire pour pourvoir à son logement, ceux-ci gagneraient 3.600 francs par an; ce n'est pas d'eux qu'il faut s'occuper.

Le mobile qui a poussé les employeurs à donner asile à leurs ouvriers est moins le désir de réaliser un bénéfice sur le prix de la location que celui de tenir à leur disposition un personnel difficile à recruter.

Certains n'ont pas hésité à loger les ouvriers gratuitement: la cristallerie de Baccarat, la glacerie de Cirey, la saline de Maixe et celle de Sommerville, donnent l'hospitalité à leurs employés. A Villeneuvette, manufacture de draps fondée par Colbert, située à quatre kilomètres de Clermont-l'Hérault, le patron, M. Maistre, est heureux de vivre au milieu de ses ouvriers dans un régime patriarcal et quasi-féodal; c'est une petite cité unique en son genre, car à elle seule elle constitue une commune où tous les ouvriers sont logés gratuitement; elle est entourée d'un mur, dans l'épaisseur duquel sont pratiquées quelques portes, fermées le soir. Patrons et ouvriers vivent ensemble, se couchent et se lèvent à la même heure et tôt au bruit du tambour. Tout repose sur la bonté infinie de M. Maistre; il n'y a pas d'institutions sociales, et malgré l' « enceinte », la « porte élevée », le « couvre-feu », il y a un accord constant entre les ouvriers sûrs de leur patron et le patron sûr de ses ouvriers (1).

La gratuité du logement ne s'est pas trop répandue; l'employé était humilié du procédé; le locataire devenait trop dépendant de son propriétaire;

---

(1) Annales du Musée Social, 1906, p. 324.

et du jour même où il ne travaillait plus à l'usine il se voyait expulsé de son logis; pendant les périodes de chômage, à ses nombreux besoins venait encore s'ajouter la nécessité de se procurer un asile. C'est pour ces motifs que cette libéralité n'est plus guère d'usage, sauf toutefois pour les vieux ouvriers et les veuves; elle devient une sorte de pension de retraite ou de récompense de services prolongés.

Dès lors, les institutions patronales n'ont plus eu ce caractère d'assistance; les patrons ont perçu un loyer, mais généralement inférieur à celui que l'ouvrier devrait payer dans la même localité pour un logement de même importance. A Noisiel, M. Menier a fondé en 1874 une cité ouvrière composée de maisons en briques couvrant 20 ha. et entourées chacune d'un jardin; chaque maison comprend deux logements séparés. Le prix de revient de chaque logement est de 5.000 francs; le prix de la location annuelle est de 150 francs; tous frais de réparation et tous impôts déduits, le revenu que ces maisons procurent à leur propriétaire n'est que de 1 à 1/2 0/0.

A Tours, M. Mame a construit une série de petites maisons isolées disposées en quadrilatère autour d'un vaste square; le loyer annuel, qui varie entre 156 et 237 francs, est perçu par M. Mame au moyen d'une retenue sur les salaires.

Au Creusot, M. Schneider a fait construire 1.163 logements loués au prix de 1 fr. 25 à 8 francs par mois, et qui sont attribués, en tenant compte au

moyen de divers coefficients, de la qualité et de la durée des services et des charges de famille; ces maisons comprennent un rez-de-chaussée de trois chambres et un jardin de plus de 600 mètres carrés; elles sont louées aux meilleurs ouvriers.

La Compagnie des Houillères possède à l'heure actuelle 38.350 maisons d'une valeur totale de 125 à 130 millions; leur loyer mensuel varie de 1 à 10 francs.

Enfin, en quelques endroits, la propriété du logement est transférée à l'ouvrier. Le patron perçoit en sus du loyer, calculé à un taux modéré, une somme représentant l'amortissement du capital; l'opération, pour se parfaire, exige en moyenne une quinzaine d'années. La Société Mulhousienne des cités ouvrières, fondée par Jean Dolfus, remaniée en 1853, au capital de 355.000 francs, voulut réduire ce temps d'amortissement; elle exigea un versement initial de 300 francs, des mensualités de 18 à 25 francs; ces exigences eurent pour effet d'écarter un grand nombre d'ouvriers désireux d'avoir un « home »; la direction le comprit; le temps d'amortissement fut plus long, le versement initial moins élevé; ainsi, de 1854 à 1888, cette Société avait construit 1.124 maisons, valant 3.485.275 francs, et ses 71 actionnaires avaient touché régulièrement un intérêt de 4 0/0.

Grâce à l'initiative des patrons, d'autres Sociétés se sont fondées, ont suivi l'exemple de la Société Mulhousienne et sont plus tard devenues autonomes; les plus importantes sont la Société Havraise

des habitations à bon marché, au capital initial de 200.000 francs, qui en 1900 avait construit 117 maisons ; la Société anonyme des habitations ouvrières de Passy-Auteuil, fondée en 1882 sous l'habile direction de M. Cheysson, a vendu plus de 70 habitations individuelles.

La Compagnie d'Anzin a tenu à faciliter encore davantage l'acquisition d'une maison à son personnel ; elle se contente de vendre au prix de revient sans exiger aucun intérêt ; le prix en est payable par retenues mensuelles égales au loyer d'une maison de même importance dans la localité ; de cette façon, l'ouvrier, payant un prix de location normal, devient au bout d'une quinzaine d'années propriétaire de son logis par le seul fait qu'il a été le locataire de son patron.

D'autres combinaisons ont atténué les charges de l'amortissement ; certains patrons accordent des primes d'habitation, organisent des caisses d'épargne où les jeunes ouvriers se constitueront par des versements spontanés un capital initial qui leur permettra plus tard le service des annuités devant amener à la propriété.

Le dernier terme de l'évolution de l'habitat ouvrier est la cité-jardin ; l'action patronale n'y a pas été étrangère. Si la France est la dernière nation qui ait ses cités-jardins, c'est parce qu'elle est un pays moins industrialisé que l'Angleterre ou que l'Allemagne, et parce qu'un patronat éclairé avait déjà par ses heureuses initiatives donné à l'ouvrier un logis confortable. Des cités-jardins ont

surgi à Nantes, au Havre, à Barentin près de Rouen, à Valentigny-Beaulieu près de Montbéliard, à Dourges dans le Nord.

La cité-jardin de Dourges est vraiment la plus importante; en 1910, elle comprenait 224 maisons auxquelles il faut ajouter un nouveau groupe de 150 cottages en construction. C'est aussi la plus belle: les rues qui ont de 12 à 15 mètres de large avec des trottoirs de 1 m. 50 à 2 m. 50 sont tracées suivant le principe des lignes courbes; elles sont bordées de deux rangées d'arbres de diverses essences; des pelouses de gazon de deux à quatre mètres de large séparent les arbres des haies de rosiers qui clôturent les cottages. Les maisons en briques rouges et blanches sont orientées de telle façon qu'elles reçoivent le maximum de lumière et de soleil; à côté, un jardin que la femme sait cultiver, une basse-cour où elle élève des lapins, des volailles, une cour où elle lave son linge; la femme de l'ouvrier trouve chez elle un emploi lucratif de son temps approprié à ses forces tout en assurant à la famille elle-même un état de bien-être et de sécurité. Pénétrez dans une de ces maisons; vous remarquerez immédiatement que les constructeurs n'ont rien négligé au point de vue hygiénique: plus de planchers en bois, ils sont remplacés par des carrelages; les angles des pièces sont arrondis, plus de coins où s'amoncellent des poussières portant en elles des bacilles pathogènes; plus de tapisserie, plus de papiers peints, les murs même sont lavables; tout y respire la propreté; typhoïde, tuber-

culose, phtisie, scarlatine, y sont maladies inconnues ; le taux de la mortalité s'est abaissé jusqu'au 9 0/00.

Que coûtent ces frais cottages ? La Société des mines de Dourges les paie 4.200 francs ; si elle voulait les louer, elle les louerait 200 francs ; mais elle n'entend que récupérer les impôts et les frais d'entretien, soit 78 francs par an. Elle fait donc cadeau de 122 francs à ses ouvriers, compensé, dit-elle, par l'avantage qu'elle retire d'avoir un personnel plus robuste, plus stable, plus consciencieux au travail.

Rappelons en terminant cette description de la cité-jardin que la Société de Dourges s'intéresse depuis longtemps à l'amélioration du logement des ouvriers ; en 1909, elle avait construit 1.267 maisons qui ont coûté 5.083.600 fr. et qu'occupent moyennant un loyer mensuel de 2 francs à 6 fr. 50, 1.743 familles dans 5.735 logements.

Dans son rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché de l'année 1907, M. Cheysson constate que la Compagnie de Dourges a suivi pas à pas dans ses constructions les divers stades de l'habitat ouvrier : « C'était d'abord, dit-il, le coron, longue et maussade file de maisons contiguës, toutes basses et toutes laides. Puis ce sont des groupes de quatre maisons adossées qui constituent déjà un progrès sérieux sur le type précédent. Enfin, ce sont les maisons accolées deux par deux et entou-

rées de pelouses et de fleurs, c'est la cité-jardin. Tel est le terme actuel de l'évolution » (1).

Toutefois quelque grands que puissent être les réels avantages de la construction des maisons par les patrons, les dures critiques des philosophes socialistes et les difficultés qu'a soulevées expressément un prolétariat aveugle, si elles n'ont pas réussi à lasser la bonté des patrons, elles les ont forcés du moins à modifier leurs modes d'intervention. Des meneurs intéressés à empêcher l'accord entre le capital et le travail ont prétendu que les patrons étaient mus d'abord par une idée de lucre, puis par le désir d'étendre la surveillance de l'atelier jusqu'au foyer de leurs employés ; les ouvriers ont été effrayés par une sorte de servage ressuscité dans la nouvelle féodalité industrielle que leurs tribuns se plaisaient à évoquer ; certains même ont refusé le logement qu'on leur donnait pour rien ! M: Engels, le collaborateur de Marx, a attaqué la solution bourgeoise qui cherche à rendre l'ouvrier propriétaire de son habitation. D'après lui la possession d'une maison et d'un petit jardin est la cause des salaires misérables : « C'est que l'infâme capitaliste peut trouver la main-d'œuvre à meilleur marché dans la proportion de ce que l'ouvrier et sa famille produisent sur leurs champs. Comme ils ne peuvent vivre de l'exploitation agricole seule, ils se contentent de fort peu de chose pour nouer les

---

(1) Economiste Français, 1908-2-307. « Journal Officiel » du 7 juin 1908.

deux bouts ; cet état de choses a son contre-coup sur l'ouvrier des villes et contribue à maintenir très bas le taux de sa rémunération. Au temps jadis la propriété de la maison a pu être un bienfait pour le travailleur ; aujourd'hui c'est une cause d'asservissement pour lui et un malheur pour la classe ouvrière toute entière » (1).

De plus, le patron était responsable de tous les petits ennuis de la vie domestique, et à la mauvaise intelligence entre employeurs et employés s'ajoutait celle des locataires à l'égard des propriétaires. La femme se plaignait constamment de l'état peu confortable de l'habitation ; le mari excité par les plaintes exagérées de sa femme s'empressait de manifester bruyamment sa colère ; des camarades qui l'entendaient faisaient chorus avec lui, et drapeau rouge en tête parcouraient les rues de la cité ; et tout cela pour une fenêtre qui ne fermait pas convenablement, pour une serrure qui ne fonctionnait pas, pour un tuyau d'égout qui s'était engorgé !

En outre. lors du renvoi d'un ouvrier, il fallait l'expulser du logis et c'était encore d'autres scènes pénibles réveillant beaucoup de querelles.

Nous ne voudrions point prétendre cependant que le fait par les patrons de louer ou de vendre à long terme des maisons à leurs ouvriers soit sans inconvénients pour ces derniers ; loin de là. L'ou-

---

(1) Economiste Français, année 1894, 1re partie, p. 631.

vrier ne doit pas être rivé à l'usine où il travaille; il faut qu'il puisse se déplacer pour aller offrir son travail dans les contrées où il sera le mieux rémunéré. S'il acquiert une maison, il se trouve enraciné à l'atelier par sa qualité de propriétaire; il ne peut plus quitter le patron, qui parfois ne pourra pas lui donner du travail.

D'un autre côté le logis propre et agréable est souvent transformé en un repoussant cabaret dès qu'il a été définitivement acquis par l'ouvrier; il devient un véritable foyer de révolte contre l'employeur en plein centre de l'exploitation; c'est dans la maison dont ce dernier aura facilité l'acquisition que se fomenteront les plus ruineuses grèves.

Pour fuir toutes ces difficultés, la plupart des patrons ont renoncé à s'occuper de l'édification même des habitations; ils ne seront plus constructeurs, mais simplement bailleurs de fonds; ils consentiront d'abord des avances individuelles; ils diront à leur personnel: « Voici de l'argent pour vous loger, employez-le comme bon vous semblera ».

Ainsi le Creusot a de 1837 à 1904 avancé à 3.860 ouvriers, la somme de 4.562.114 francs ; près de 4.300.000 francs ont été remboursés de telle sorte qu'il lui reste dû la modique somme de 300.000 fr. environ.

En général, aucun intérêt n'est exigé des emprunteurs qui peuvent se libérer en dix ou douze années, sauf en cas de renvoi ou de départ où les avances deviennent immédiatement exigibles. L'ou-

vrier a le double avantage de faire bâtir une maison à son goût et d'en devenir immédiatement propriétaire.

Mais encore le patron était en contact trop direct avec l'employé lors du paiement des amortissements ; l'ouvrier congédié ne pouvait se libérer immédiatement du solde resté dû sur les avances ; il fallait ou garder le serviteur infidèle ou l'exproprier ; de là des émeutes qui venaient porter le trouble au sein de la cité ouvrière.

Désormais le système des avances individuelles avait vécu, et la dernière phase de l'évolution de l'intervention patronale, sûrement la plus profitable est caractérisée par la combinaison d'avances collectives. Des banques populaires ou des coopératives s'en font les intermédiaires ; les patrons commanditent ces sociétés ; ils touchent un intérêt très faible des capitaux fournis et parfois pas d'intérêt.

Un des premiers exemples s'est présenté à Montceau-les-Mines en 1877 ; une banque populaire « La Prudence », s'interpose entre le petit acquéreur et la Compagnie ; chaque ouvrier ne peut obtenir qu'un prêt maximum de 2.300 francs ; la Compagnie fournit 20 0/0 des avances faites par la Banque, qui grâce à la subvention patronale n'exige que 3 0/0 d'intérêt tout en servant à ses obligataires une rémunération suffisante. Cette heureuse combinaison a permis la création d'un grand nombre de villages autour de Montceau-les-Mines.

La Compagnie des chemins de fer Paris-Orléans

a avancé à la Société coopérative « Le Cottage d'Athis », lors de sa constitution, la somme de 100.000 francs au taux de 3 0/0; elle lui a vendu 76.000 mètres carrés de terrain à 2 francs le mètre, alors que le prix réel était de beaucoup plus élevé. La Compagnie du P.-L.-M. qui n'avait obtenu que des résultats fort peu satisfaisants en construisant des maisons ouvrières dans ses ateliers de Laroche, a employé le système des avances collectives pour ses ateliers de Oullins. Le Creusot a consenti ces derniers temps un prêt de quatre millions pour l'édification d'une cité à Champagne-sur-Seine.

Partout avec l'appui des compagnies se sont constituées dans tous les centres industriels des caisses populaires attirant l'épargne locale et l'appliquant à la construction à bon marché; les petites économies des prolétaires ont été considérablement grossies par les subventions patronales. C'est grâce à ces nombreux et variés efforts tentés par des patrons soucieux de l'avenir du prolétariat et surtout à la collaboration libre et égale des forces patronales et des collectivités ouvrières qu'est dû en France le développement des habitations à bon marché.

### *L'intervention patronale à l'étranger*

A l'étranger, notamment en Belgique et en Allemagne les institutions patronales ont été très en faveur; il n'en est pas de même aux Etats-Unis et

en Angleterre où l'on préfère l'action coopérative des ouvriers seuls.

En Belgique, dès 1818, nous trouvons au Grand-Hornu, près Mons, la première maison de famille destinée à être louée aux contre-maîtres et aux ouvriers. Dans les charbonnages de Mariémont, de Bascoup, dans les établissements de Vieille-Montagne, des patrons ont fondé d'immenses cités sans retirer aucun bénéfice de ces combinaisons; les loyers sont absorbés par les frais d'impôts, les dépenses d'entretien et de voirie. Des sociétés de construction se sont organisées et sont subventionnées par beaucoup d'établissements industriels ; elles s'occupent de la vente des terrains, de matériaux de construction, et font des avances hypothécaires aux ouvriers; c'est ce dernier système qui a prévalu en Belgique où en 1902 le nombre de sociétés de crédit était déjà de 118.

En Allemagne, la question des habitations ouvrières a fait de remarquables progrès grâce à l'activité de certains patrons. Aucun industriel en Europe n'a fait autant pour ses ouvriers que M. Friedrich-Alfred Krupp: il y a dépensé près de 20 millions de marks lui rapportant à peine 2 0/0 du capital engagé; c'est tout un village que la colonie d'Altenhof, consacrée à loger gratuitement les ouvriers victimes d'accidents; les colonies de Crouenberg, d'Alfredshof, de Baumhof et de Schederof sont de véritables cités-jardins avec tout le confort nécessaire: salles de récréation et de fêtes, salles de concert, bibliothèques, hôpitaux, écoles de toute es-

pèce, sans oublier les écoles ménagères ; rien ne manque à cet ensemble d'œuvres sociales. Nous citerons aussi la cité-jardin de Hellerau, fondée par Karl Schmidt, directeur des « Ateliers allemands pour l'industrie d'art » (Deutsche Werkstâtle fur Handwerkskunst), qui s'est développée surtout grâce à l'entremise d'une Société « La Cité-Jardin de Hellerau » dont nous étudierons plus loin le fonctionnement.

Il existe dans ce pays bien d'autres institutions patronales ; une statistique de 1898 relève le nom de 264 patrons qui ont créé des cités ouvrières. Il ne faut pas s'y tromper : il s'agit surtout d'entreprises qui n'ont rien de commun avec l'intérêt des ouvriers, mais qui sont fondées par les patrons dans le but de réaliser de gros bénéfices.

En Angleterre, si peu d'industriels se sont intéressés directement à l'habitation de leurs ouvriers, ce sont toutefois les premiers qui se sont appliqués à décongestionner les grands centres par la création de cités-jardins. Les frères Lever, fabricants de savon, ont transformé un ancien marais traversé par le Bromborough Pool, petit tributaire de la Mersay en une charmante cité ouvrière, Portsunlight, aux claires et spacieuses maisons louées pour le prix de 4 fr. 30 à 6 fr. 35 par semaine. Dans la fameuse cité-jardin de Bournville, près de Birmingham le loyer est plus élevé de 5 à 600 francs par an.

En Russie, dans les établissements Raménié, de Moscou, chaque famille à sa chambre, propre, bien

tenue, bien aérée et bien chauffée; une crèche est fondée où les enfants sont envoyés aussi longtemps que les mères travaillent à la fabrique.

Tels sont les résultats obtenus dans les principaux pays de l'Europe par des patrons désireux de donner à leur personnel un logis convenable; la diversité de leurs efforts, leur désintéressement, leur ténacité dans la poursuite d'un but humanitaire, prouvent jusqu'à quel point le patronat est enclin à rechercher une plate-forme conciliatrice des intérêts des employeurs et de ceux des employés.

## CHAPITRE II

### LES PHILANTHROPES

L'œuvre accomplie par les patrons quelque importante qu'elle puisse être, ne profite qu'à un nombre très faible d'individus; ceux qui travaillent continuellement dans la même industrie et dans la même usine. Mais l'ouvrier obligé de se livrer aujourd'hui à une besogne, demain à une autre, et de subir toutes les fluctuations saisonnières de la demande des objets qu'il fabrique, ne peut jouir des mêmes avantages que les premiers. De plus les petits patrons sont dans l'impossibilité matérielle de s'imposer les sacrifices de M. Menier, de M. Mame ou de M. Krupp, et ce n'est plus le temps où pour élever les murs de Thèbes, il suffisait de la lyre d'Amphion. Où trouver donc tant d'argent?

Des particuliers en possession d'une immense fortune — ayant à cœur de faire profiter les masses ouvrières de gains où elles ont contribué pour une part, de calmer la rumeur importune des souffrances, ou obéissant à un commandement divin — ont consacré tout ou partie de leurs biens à des fondations charitables. Certes leur nombre est restreint; les résultats obtenus sont bien faibles. Mais ces

particuliers ont secouru la classe indigente exposée à être ballottée de taudis en taudis; ils se sont préoccupés des plus malheureux, des plus humbles; si l'étendue du mal dépasse de beaucoup leur œuvre, leur tâche est néanmoins la plus noble.

Le plus bel exemple de philanthropie a été donné en Angleterre par M. Peabody qui mérite une place à part parmi les bienfaiteurs de l'humanité. Sorti du peuple, il en connaissait les véritables misères; il devait mettre tous ses capitaux au service de la capitale réforme. Ayant quitté Danvers (Etats-Unis) sans situation, ni crédit, mais plein d'ardeur de faire fortune et de répandre ses futures richesses les mains grand'ouvertes, M. Peabody s'établissait finalement en 1837 à Londres et y achevait sa fortune commencée aux Etats-Unis. A Londres, dans les cinq dernières années de sa vie, de 1864 à 1869, il donna 500.000 livres sterling (12 millions et demi de francs) qu'il confia à cinq administrateurs nommés « trustees », à charge par eux, non point d'en faire don à des hospices, à des hôpitaux, ou à des asiles, mais de les employer à la construction d'habitations à bon marché. Ces trustees ne voulurent pas bâtir gratuitement de peur de décourager l'industrie du bâtiment; et d'un autre côté, ils ne voulurent pas établir leur œuvre « on commercial principles » de peur d'attirer les spéculateurs. De maigres loyers régénèrent chaque jour et accroissent le capital initial; le revenu annuel atteint 900.000 francs, de telle sorte qu'en 1965, centenaire de la fondation Peabody, on prévoit que l'œuvre

possédera deux milliards et logera 500.000 personnes : prévision quelque peu exagérée, il est vrai. En réalité, il y avait en 1897, 5.121 logements composés de 11.367 chambres, abritant plus de 18.000 habitants. En 1903, cette fondation possédait 11.918 chambres comprises en 5.387 logements dont le prix variait de 156 à 312 francs ; les locataires au nombre de 19.338 avaient gratuitement à leur disposition des lavoirs et des salles de bain. Actuellement cette institution abrite sous son toit plus de 26.000 individus.

Grâce à Peabody les hésitations à la construction d'habitations ouvrières ont été brisées ; il a donné l'élan à la réforme grandiose de l'habitation poursuivie en Angleterre. C'est avec juste raison que Gladstone put s'écrier sur son tombeau : « Il a enseigné au monde, comment un homme peut être le maître de sa fortune et non son esclave ».

Quelques années après, Miss Octavia Hill s'intéressa à l'assainissement du foyer ouvrier ; elle y sacrifia son temps, son argent, sa santé, sa vie. Elle comprit que les capitaux disponibles étaient insuffisants pour démolir les bouges infects et pour construire à leur place de saines demeures, qu'il fallait porter un prompt remède à un mal si contagieux. Toute la journée, elle parcourait les quartiers insalubres de l'agglomération londonienne, s'introduisait dans les maisons, transformait les habitudes invétérées des ouvriers de malpropreté et de dépenses, en un mot refaisait l'éducation de ces déshérités. Elle achetait les maisons les plus délabrées, les

plus insalubres, les faisait réparer et les assainissait avant de les louer de nouveau. Quelle est l'entreprise digne de plus d'éloges!

Un grand brasseur de Dublin, M. Edward Guiness donnait en 1889 à sept trustees la somme de 200.000 livres sterling, et en 1893 celle de 250.000 livres sterling soit en tout 5.625.000 francs; cette somme devait servir à construire des maisons destinées à loger des ouvriers plus pauvres que les locataires de la fondation Peabody; la capitalisation des loyers a porté le capital à 7 millions et demi qui a donné un revenu de 3,60 0/0. De temps en temps M. Guiness avantageait la caisse de nouveaux dons: vers 1895 il abandonna 50.000 livres sterling aux ouvriers de Dublin et, en 1900, 59.000 livres sterling. En 1903, la fondation Guiness logeait 9.178 personnes dans 5.339 chambres.

Nous citerons le nom de Charlotte de Rosthschild qui a fait don de 8 millions à l'Industrial Company qui abrite 1.274 familles et plus de 5.000 habitants.

Lord Rowton, à son tour, s'est efforcé de réserver des maisons aux ouvriers mâles célibataires qui logent dans des garnis; la première de ces maisons fut ouverte en 1893 et avait 475 chambres, la deuxième bâtie en 1895 en contenait 677, la troisième construite quelques années plus tard comprenait 850 chambres. Pour 6 pence par nuit, l'ouvrier a une chambrette très propre, bien aérée et éclairée.

Dernièrement, M. William Whiteley a légué à une fondation une somme de 20 millions pour créer une cité-jardin avec des prescriptions spéciales.

En France, l'éparpillement des fortunes est la cause des modestes résultats obtenus par l'intervention des philanthropes dans l'amélioration du logement. Nos trois fondations abritent à peine 5.000 personnes; elles continuent vaillamment leur œuvre et chaque année nous donnent des résultats nouveaux; les nombreux dons qu'elles reçoivent leur permettent de tenter des expériences de large envergure et leur assurent la prospérité de leur œuvres.

La plus importante est la Fondation Rothschild, reconnue comme établissement d'utilité publique par décret du 24 juillet 1904. Elle fut créée par MM. les barons Alphonse, Gustave et Edmond de Rothschild et dotée d'une somme de dix millions de francs. Elle s'est constituée « pour l'amélioration des conditions de l'existence matérielle des travailleurs »; et sur les conseils de MM. Siegfried, Cheysson et Griolet, le fonds initial est « consacré à la création d'habitations à bon marché et d'une façon générale à l'étude et à la réalisation, en dehors de toutes tendances politiques ou religieuses, de tous les moyens propres à améliorer les conditions de l'existence matérielle des travailleurs » (1).

L'action de cette fondation s'exerce: 1° par le placement du fonds initial, formé par les souscriptions des fondateurs en constructions ou acquisi-

(1) Mémoire au Conseil d'Etat.

tions d'habitations à bon marché dans l'agglomération parisienne; 2° par l'affectation des revenus et des ressources éventuelles de la fondation, soit à de nouvelles constructions ou acquisitions d'immeubles à usage de logements populaires, soit à tous autres emplois, institutions ou recherches conformes au but ci-dessus défini.

Le comité de direction a des pouvoirs très étendus; l'article 7 des statuts en donne une énumération qui n'est pas limitative: emploi de capitaux, concession de baux de toute durée, promesses de vente, achat et vente de terrains, emprunts, créations de toutes sociétés, nomination et révocation de tous agents et employés, etc., etc.

L'exercice de tous ces pouvoirs par des directeurs habiles a donné des résultats très surprenants. A ses débuts, la fondation a acquis un terrain de 5.630 mètres carrés environ dans le XII[e] arrondissement de Paris; et là où s'élevait jadis l'ancien hôpital Trousseau, se dressent aujourd'hui de superbes maisons à étages dont les logements remplissent les meilleures conditions d'hygiène, de salubrité, de confort, d'aspect et de bon marché. En 1908. elle a construit trois groupes d'immeubles contenant 477 logements habités par 2.000 personnes. En février 1910, un quatrième groupe a été commencé; il comprend 214 logements, dont 114 d'au moins trois pièces et une cuisine destinés aux familles nombreuses; cet immeuble n'a été occupé qu'au début de 1913. Un nouveau projet de la fondation Rothschild est la création d'une cité-jardin

à Clichy-sous-Bois (Seine-et-Oise, à 18 kilomètres de Paris, sur les modèles de Portsunlight ou de Bournville.

Les hommes très distingués qui dirigent la fondation Rothschild n'ont rien négligé pour réaliser le but poursuivi par nos crésus philanthropes; ils ont annexé à ces maisons des œuvres éminemment sociales: bains-douches, salles de récréation, salles de jeu, cours d'adultes, enseignement pratique, garderie d'enfants, petite clinique, où un médecin vient journellement voir ses malades, etc., etc. Ces institutions sociales apportent plus de bien-être et plus de bonheur aux locataires; elles habituent la jeune fille aux principes de propreté et d'économie; des cours d'enseignement ménager, de coupe, de raccomodage ont été prévus. Elles arrachent les garçons à la rue et au cabaret: des maîtres dévoués donnent gratuitement des leçons de menuiserie, de jardinage, de cordonnerie, etc... C'est grâce à des œuvres de ce genre que les enfants, se sentant dans une ambiance familiale, viennent avec joie apprendre le métier qui devra leur assurer le pain de demain, et réformer leur éducation morale.

La seconde fondation est celle dite « Groupe des habitations ouvrières », reconnue aussi d'utilité publique. En 1911, elle abritait 2.126 habitants; elle a construit dans le faubourg Saint-Antoine un magnifique hôtel destiné aux hommes comprenant 743 chambres qui sont louées à des prix variant de 60 centimes à 1 franc par nuit; tous les locataires de la maison ont droit à la salle de lecture, au fu-

moir, au restaurant économique. Le client a encore droit à un bain moyennant 20 centimes, à une douche pour 10 centimes, ou à un bain de pieds qui est gratuit. La jouissance de ces avantages n'est pas réservée aux locataires; moyennant un ticket de 10 centimes pris à l'entrée, tout passant peut en profiter également, mais il n'a pas droit à la chambre. Une création de ce genre vise à faire disparaître la plaie qu'est le garni, ce taudis repoussant où le misérable honnête côtoie le voleur, parfois même l'assassin. Cette fondation a construit un groupe similaire au coin de la rue Boyer et de la rue d'Annam; il est destiné surtout aux familles nombreuses.

Au 1er juin 1912, le capital engagé dans le groupe des maisons ouvrières s'élevait à 12.658.545 francs; il augmente de 330.000 francs par an par le simple jeu des intérêts. Cette fondation possède 8 grands immeubles exploités ou en construction qui contiennent 1.913 logements, soit au total 4.739 pièces abritant 5.180 personnes.

La troisième fondation, « La Fondation Weill », moins importante que les deux premières, loge 500 habitants; elle a été reconnue d'utilité publique en 1905 et est « destinée à améliorer les conditions matérielles d'existence des employés de la banque, du commerce et de l'industrie à Paris, et principalement à leur fournir des habitations hygiéniques à foyer restreint ». Son capital atteint 2 millions.

A côté de ces trois principales fondations qui, par elles-mêmes, constituent des organismes com-

plets, et fonctionnent indépendamment de tout autre groupement, il convient de mentionner des libéralités moins importantes qui alimentent les caisses de nombreuses sociétés philanthropiques, entre autres la Société Philanthropique de Paris.

Cette dernière trouve ses ressources dans diverses fondations: en 1888, M. Heine lui a fait don d'une somme de 750.000 francs avec laquelle on a construit trois maisons contenant 137 logements: leur produit était de 3,21 0/0; en 1901, le revenu des trois premières maisons a servi à en édifier une quatrième; en 1912, s'est élevée la cinquième, et ainsi, au fur et à mesure que s'accroît le nombre des immeubles, s'accroît aussi le chiffre des revenus.

La fondation Gouin a permis à la même société la construction à Clichy d'un hôpital et de 65 logements salubres d'une valeur de 200 à 300 francs. Dans son testament, Mlle Marie Souvestre a chargé Mlle Samaïa, son exécutrice testamentaire, de faire don manuel à la Société Philanthropique d'une certaine somme qui a servi à édifier au passage de Melun à Paris des logements-ateliers modernes réalisant le désir de nombreux travailleurs en chambre auxquels répugne l'usine-caserne.

En Allemagne, il existe aussi des fondations dans le genre de la fondation Peabody à Londres; telles la fondation Alexandra à Berlin, la fondation Abbeg à Dantzig, Aders à Dusseldorf, J.-H. Meyer à Leipzig; la Berliner Spar und Bauverein a reçu

un don de 3.000 marks de la fondation Bernstein et un de 50.000 marks de M. Siegfried Lévy.

Voilà les résultats obtenus par des tentatives exclusivement philanthropiques. Ils sont d'autant plus remarquables que ces fondations sont pour la plupart à leurs débuts, et que leurs ressources initiales ne leur ont pas permis d'occuper tout d'un coup un vaste champ d'action; au fur et à mesure qu'elles avancent en durée, leurs capitaux s'accroissent rapidement grâce au système de la boule de neige qui capitalise les revenus annuels, et aussi grâce à de nouvelles libéralités de généreux donateurs; elles étendent la portée de leurs expériences et apportent à leurs œuvres de continuelles améliorations.

Qu'il doit être doux à ces riches philanthropes de voir le bien produit par leurs largesses, de savoir que des souffrances ont été calmées, que des larmes ont été séchées, que des douleurs ont été épargnées, que des vies ont été sauvegardées par le bon emploi de leur fortune. Une fois qu'ils ont goûté à la joie de faire le bonheur d'autrui, ils ne peuvent plus s'arrêter dans cette voie; leur main est ouverte, elle ne se ferme plus.

## LIVRE II. — Action collective

---

# CHAPITRE PREMIER

## LES SOCIÉTÉS FRANÇAISES CONSTITUÉES EN DEHORS DES LOIS DE 1894, DE 1906 ET 1912 LES SOCIÉTÉS ÉTRANGÈRES

### Section I. — *Les Sociétés françaises constituées en dehors de la loi*

Les efforts tentés par les individus isolés en vue de la substitution du logis sain et agréable au taudis, pourvoyeur de nos cabarets, de nos prisons, de nos cimetières, s'ils sont très louables, ne peuvent en aucune façon résoudre complètement ce problème social. Ni patrons, ni philanthropes n'ont les capitaux nécessaires à la réalisation de pareille entreprise ; certes ils ont participé à l'exécution des premières œuvres dans une très large proportion relativement à leur fortune, mais l'importance des sommes qu'il faut sacrifier pour arriver à établir dans de bonnes conditions des habitations ouvrières est si considérable, le nombre d'individus mal logés est si grand, que leurs résultats

quoique féconds ne sont qu'un petit côté de la question.

Il faut trouver des ressources extensibles qui puissent suivre le développement des besoins, et non des ressources sur lesquelles les besoins sont obligés de se régler. C'est dans l'action collective des individus intéressés appuyée par une législation favorable qu'il convient de rechercher la véritable solution du problème.

L'association seule est à même, en groupant les bonnes volontés et les capitaux, de rendre possible la construction rapide des habitations à bon marché. Elle se manifeste sous deux formes : dans des pays comme la France, ce fut aux sociétés anonymes fondées entre capitalistes désireux d'employer leur argent à des œuvres véritablement utiles au point de vue social que l'on eut d'abord recours ; la forme de la société anonyme est celle du patronage bienveillant exercé par des bourgeois et des industriels qui prennent les ouvriers par la main en vue de les acheminer graduellement vers la propriété de leur foyer domestique. Dans les pays anglo-saxons entre autres, plus imprégnés d'initiative et de self government, cette première forme fait place à celle de la Building Society qui met aux mains des intéressés eux-mêmes le problème de leur habitation et en demande la solution à leurs propres efforts ; c'est la société coopérative formée entre ouvriers.

Quelle que soit la forme de ces sociétés, toutes se constituent dans le but de construire ; elles

achètent des terrains nécessaires à l'établissement de maisons bâties économiquement et avec tout le confort hygiénique nécessaire. Une fois la maison construite, elles peuvent soit la louer pour un temps assez long, soit en faciliter l'acquisition à l'ouvrier; dans le premier cas le contrat qui intervient entre l'habitant et la société s'analyse en une location pure et simple; dans le second cas en une location à long terme avec promesse de vente.

Les avantages et les inconvénients de l'une ou l'autre forme se compensent; si la société anonyme est toujours sûre de trouver chez ses actionnaires les capitaux nécessaires à l'élaboration de ses projets, la société coopérative fait participer l'acquéreur lui-même au relèvement de son foyer, permet à l'ouvrier de faire bâtir sa maisonnette selon son idée: « Sa maison devient alors un vêtement sur mesure ajusté; et non plus ce vêtement banal de confection qui, fait pour tout le monde, ne convient exactement à personne ». Les sociétés coopératives ont le grave inconvénient de ne pas disposer de sommes assez importantes: mais cet obstacle est levé par la création de nombreuses sociétés de crédit, les subventions et avantages réservés par nos lois, qui aident les coopératives dans leur développement et assurent actuellement leur prédominance. La coopération l'emporte, car c'est la méthode la plus apte à mettre en jeu l'initiative et la responsabilité de la classe prolétaire.

En France il existe des sociétés de l'un et l'autre genre; nous en réservons l'étude dans un chapi-

tre spécial; nous nous bornerons uniquement à étudier le fonctionnement des quelques sociétés à caractère mi-philanthropique mi-économique créées en dehors des lois de 1894, 1906 et suivantes. Elles sont peu nombreuses; parmi elles les plus importantes sont d'abord les trois fondations déjà vues: le Groupe des maisons ouvrières, la Société des habitations économiques pour employés ou Fondation Alexandre Weill, et la Fondation Rothschild, puis la Société philanthropique de Paris, la Société des logements économiques de Lyon, l'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer.

1° La Société philanthropique de Paris a organisé un puissant service d'habitations à bon marché sous l'habile direction de M. Picot et a créé dans divers quartiers de véritables modèles de logements ouvriers.

Les immeubles qu'elle a construits abritent actuellement près de 2.000 personnes; le prix du loyer varie suivant le nombre de pièces entre 160 et 380 francs; ils rapportent un revenu annuel oscillant autour de 3 0/0. Ces immeubles, remplissant les conditions d'hygiène et de confort possèdent l'inappréciable avantage de mettre à la disposition des locataires des restaurants économiques; l'un d'entre eux, celui situé rue de Flandre, comprend huit ateliers commodes pourvus d'un petit moteur électrique.

2° Dans le courant de l'année 1886 quatre Lyonnais, M. Edouard Aynard, banquier, M. Joseph

Gillet, teinturier, MM. Lucien et Félix Mangini, après avoir consulté la Société d'enseignement professionnel de Lyon, fondèrent en cette ville une Société pour les logements à bon marché sous la forme anonyme et dont le capital actuel est de 5 millions de francs; elle est connue sous la dénomination de « Société anonyme des logements économiques et d'alimentation ». Son but a été, non seulement de procurer à l'ouvrier un logis convenable, mais encore de lui fournir à bon compte de quoi se nourrir; déjà en 1910 la Société avait établi deux restaurants, l'un aux Brotteaux, l'autre à la Guillotière qui n'ont rapporté que 48 fr. 80 de gain; le premier était en perte de 8.339 francs, le second en gain de 8.438 francs. La Société possède actuellement plus de 170 maisons contenant près de 2.000 logements; elle réalise annuellement 300.000 francs de bénéfice disponible duquel il convient de déduire la somme de 200.000 francs, montant de l'intérêt à 4 0/0, qui n'a jamais cessé d'être payé depuis 1886.

3° Enfin l'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer; les membres directeurs de cette société de secours, de maladies et de retraites, ont compris qu'il était préférable de placer une partie des fonds en habitations à bon marché pour les membres participants que de la verser dans les caisses de l'Etat. Cette Société a construit elle-même, des maisons qu'elle loue à des prix modiques, ou bien elle fait des avances hypothécaires à ceux de ses sociétaires qui désirent avoir

une maisonnette; c'est à la fois une société de secours mutuels, de construction et de crédit. Le loyer du locataire et le taux d'intérêt de l'emprunteur sont calculés de telle façon que leur service assure au capital une juste rémunération, un dividende cependant limité; le reste des bénéfices est destiné entièrement à la construction de nouvelles maisons ou abandonné à d'autres institutions de solidarité sociale. Il serait heureux que beaucoup de sociétés de secours mutuels suivent cet exemple, mais dans la mesure de leurs capitaux; la crainte de voir arriver des périodes d'épidémie ou de chômage désastreuses pour leurs caisses, a empêché certaines sociétés de rentrer dans cette voie.

Néanmoins au 1er janvier 1908, l'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer possédait déjà 321 maisons pour la somme de 2.682.820 francs et avait fait à 87 familles 537.970 francs d'avances hypothécaires.

Il existe en France une institution que l'on ne saurait passer sous silence, parce qu'elle a puissamment contribué à la création du mouvement en faveur de la réforme du logement: c'est la Société française des habitations à bon marché.

Fondée le 17 décembre 1889 par MM. J. Simon, G. Picot, E. Cheysson, A. Rouillet, E. Robert, et sur l'initiative de M. Jules Siegfried, elle a été reconnue d'utilité publique le 29 mars 1890. Son but n'est pas de construire par elle-même des habitations à bon marché, mais « d'encourager dans toute la France la construction par les particuliers, les

industriels ou les sociétés locales de maisons salubres et à bon marché, ou l'amélioration des logements existants. Elle cherche notamment à propager les moyens de nature à faciliter aux employés, artisans, ouvriers, l'acquisition de leur habitation ».

Elle se tient à la disposition de tous ceux qui veulent d'une façon quelconque, même dans un but intéressé, tenter un effort nouveau; elle leur offre son concours, les aide à grouper des capitaux, à créer des sociétés de construction ou de crédit; elle leur fournit tous renseignements de nature à les intéresser: plans, devis, dessins, modèles de baux, contrats de vente, statuts de sociétés déjà existantes, leurs comptes rendus, tenue des livres de comptabilité, etc., etc.

Par une active propagande, elle a donné plus d'ampleur à la question du logement ouvrier; elle publie un bulletin périodique qui tient au courant de tous les progrès réalisés dans les pays du monde entier au point de vue de l'habitation.

Elle a institué des concours avec prix ayant pour objet, soit la recherche de meilleures conditions techniques de la construction, soit l'invention de combinaisons financières propres à faciliter le développement des sociétés d'habitations à bon marché.

Enfin par de nombreuses conférences elle a provoqué la création d'une foule de sociétés anonymes et coopératives, aujourd'hui très florissantes,

qui donnent à l'ouvrier le moyen de s'élever à la dignité de propriétaire.

## Section II. — *Les Sociétés étrangères*

*Angleterre.* — En Angleterre, c'est à l'organisation de grandes sociétés d'intéressés et de philanthropes, dont le but principal est, soit la construction, soit la location des maisons elle-mêmes, et surtout le prêt à long terme pour l'édification d'habitations à bon marché, qu'est due la grande amélioration du logement de l'ouvrier anglais, la substitution du riant cottage au slum repoussant.

Déjà, en 1781, il existait à Birminghan une coopérative du genre des « Building Societies » actuelles, qui revêtent à la fois le caractère de caisse d'épargne, en appelant vers elles les petites économies du travailleur et celui de crédit foncier, en prêtant des fonds à celui qui veut acheter une maison. Ces coopératives étaient constituées en sociétés commerciales (joint stock company) ou en clubs; c'est en 1836 que le législateur se préoccupa pour la première fois des Building societies, mais, en réalité, c'est à partir de 1850 que leur développement fut considérable. La conception déjà ancienne de telles organisations prouve jusqu'à quel point et depuis combien de temps la classe prolétarienne anglaise est imbue d'un haut esprit d'indépendance et d'une compréhension éclairée de son bien-être.

Ces building societies se présentent sous deux variétés : tantôt ce sont des associations temporaires constituées pour un chiffre prévu d'affaires, tantôt ce sont des associations permanentes constituées pour un chiffre illimité d'affaires. D'ailleurs la loi du 30 juillet 1874 fait cette distinction elle les divise en *temporary societies et permanent societies;* dans les premières, le nombre de membres est limité, tandis que dans les secondes il ne l'est pas.

L'idée fondamentale de la société temporaire est de trouver une combinaison par laquelle, au moyen de cotisations ou de remboursements mensuels, chaque sociétaire puisse dans un temps donné obtenir et rembourser une avance; lorsque tous les membres l'ont obtenue et remboursée, on procède au remboursement des cotisations, moins les frais de gestion, et la société cesse de fonctionner. Ces temporary societies sont fondées par des gens de petite condition, ouvriers et employés, qui s'empressent de se réunir et de former un capital initial qui leur permettra de construire une maison. Dès qu'une somme équivalente au prix du cottage est acquise, la société désigne par voie de tirage au sort l'associé à qui sera remise cette somme; dans d'autres sociétés, c'est à celui qui offre le plus fort intérêt qu'elle est adjugée; celui-ci donne en garantie ses actions dans la société et une hypothèque sur l'immeuble acheté et verse des annuités d'amortissement; c'est avec ces annuités s'ajoutant aux cotisations mensuelles nouvelles que l'on bâtira d'autres logis, et ainsi de suite, jusqu'au jour où tous les sociétaires seront nantis de leur immeuble.

Alors seulement la société se dissout. Ainsi deux buildings societies fondées à Leeds vers 1854 se sont éteintes en 1894.

Ce système qui, au début, était celui pour lequel l'ouvrier anglais avait une préférence marquée, s'est bien moins développé que celui des permanent societies; en effet, aux inconvénients de ce dernier système venaient s'en joindre d'autres; l'exemple de deux buildings societies de Leeds nous montre le plus grave : le sociétaire le moins favorisé par le sort a dû attendre 40 ans pour entrer en possession d'un home. D'un autre côté, désireux d'acquérir une maison le plus tôt possible, l'ouvrier donne de l'argent prêté par la société, un intérêt très élevé, afin que le prêt lui soit consenti ; pendant les périodes de chômage, il ne pourra pas servir les arrérages de la somme empruntée; finalement la société est obligée de reprendre la maison pour son compte et remettre l'immeuble à un autre membre, à un prix inférieur, bien entendu; les avances sur lesquelles la société devait compter n'existent plus; si pareil fait se reproduit, un certain nombre de fois, la société sera obligée de déposer son bilan.

Dans leur forme permanente les building societies sont devenues d'autant plus prospères qu'elles comprennent deux catégories de membres bien distinctes : les actionnaires simples et les actionnaires emprunteurs.

Les actionnaires simples sont des capitalistes en quête d'un placement avantageux, ou de simples

travailleurs qui cherchent à se constituer une petite avance, la coopérative admettant des versements aussi fractionnés que possible. Le taux élevé des dividendes variant dans un grand nombre de sociétés de 5 0/0 à 8 0/0, la sécurité des placements due à la garantie hypothécaire des immeubles acquis et aux remboursements partiels des actionnaires emprunteurs, ont attiré non seulement l'épargne des particuliers, mais encore celle de nombreuses sociétés de secours mutuels. On trouve facilement en Angleterre les concours que seuls, en France, amènent les avantages de nos lois.

Les actionnaires emprunteurs ne cherchent pas tant à faire une opération financière qu'à devenir propriétaires d'une maison. Pour pouvoir emprunter, il est nécessaire de souscrire un certain nombre d'actions; mais, tandis que celles-ci ne sont libérées que d'une très faible part, celles appartenant aux actionnaires simples doivent l'être entièrement puisque ces derniers jouent le rôle de bailleurs de fonds. La portion d'action non libérée représente pour le sociétaire le montant de son emprunt, capital et intérêt, de l'avance consentie; quand ces actions seront entièrement libérées, la coopérative sera complètement rentrée dans ses fonds. Le coopérateur s'est constitué en une quinzaine d'années le capital nécessaire au remboursement du prêt que la building society lui avait consenti; chaque année il n'a pas déboursé beaucoup plus que la valeur d'un loyer ordinaire. Devenu propriétaire d'une maison, le coopérateur demeure dans la so-

ciété; il passe dans la catégorie des actionnaires simples: par le placement de ses économies dans la caisse de la société, il pourra se constituer quelque petite rente pour ses vieux jours.

Comment dans ces conditions les building societies n'auraient-elles pas pu se développer? le nombre de membres ainsi que le capital de la société s'accroit tous les jours; de nouvelles émissions sont souscrites en qualité d'actionnaires simples par des ouvriers devenus possesseurs d'un immeuble et désireux d'être de petits rentiers, en qualité d'actionnaires emprunteurs par de nouveaux ouvriers sans logis, dont le nombre demeure considérable, malgré les progrès accomplis.

Les statistiques sont d'ailleurs probantes; en 1879, on comptait en Angleterre 1.187 sociétés avec 338.435 sociétaires; en 1889, 2.201 sociétés avec 604.134 sociétaires. Toutefois, vers 1892, la spéculation faillit compromettre leur réussite: une série d'opérations hasardeuses, une administration mauvaise, un gaspillage de fonds intense amenèrent la chute d'une de ces sociétés, « Le Liberator », avec un passif de 3.313.000 livres sterling, soit 83 millions de francs environ; son directeur, M. Balfour, fut condamné aux travaux forcés. Cette faillite en entraîna d'autres: telle celle de la « Real Estates Company », autre société spéculatrice qui devait 12 millions de francs à « Le Liberator ». Il y eut alors un ralentissement dans le développement des building societies; mais entre temps l'intervention du législateur renforçait par

l'act du 25 août 1894 le contrôle de l'Etat et assurait aux coopératives leur propriété retrouvée. En effet, en 1899, leur nombre était de 3.730, parmi lesquelles 2.625 comprenaient 637.856 membres; aujourd'hui il existe plus de 4.000 building-societies.

Un autre et dernier mode d'action est celui de la Copartnership et des Tenants Limited Societies. Leur but n'est pas de rendre l'ouvrier propriétaire d'une maison, mais d'offrir à leurs tenanciers des cités-jardins aménagées dans d'excellentes conditions; c'est aussi de donner, sous forme d'action, au travailleur qui veut faire bâtir une maison, une part de propriété dans une grande société propriétaire d'un vaste domaine et de le faire jouir d'une habitation confortable et d'avantages importants que la société procure à ses membres. Ainsi l'on évite l'inconvénient que présente pour l'ouvrier la possession d'une maison; dès qu'une crise industrielle obligera l'ouvrier d'aller porter ailleurs ses pénates, il se présentera à la caisse de la Copartnership Society et demandera le remboursement de ses actions; ayant réalisé son capital, il achètera de cet argent des parts de société de la Tenant Limited Society qui lui donne une habitation à bon marché à proximité du nouvel atelier. Cette création a réalisé la mobilité du foyer; avec le système des building-societies pur et simple, la ruine de l'usine entraîne celle des ouvriers, qui devront vendre à vil prix leur maison, fruit de tant de travail et de tant de sacrifices; au contraire, dans le système de la Copartnership So-

ciety, la seule perte qu'ait à supporter l'ouvrier peut résulter du fléchissement du cours de ses actions, fléchissement en réalité bien faible: la moins-value des maisons situées près des centres abandonnés est compensée par la plus-value de celles situées près des exploitations florissantes, puisque ces immeubles appartiennent souvent à la même société. La difficulté de la transmission immobilière n'existe plus.

En juillet 1907, s'est fondée à Londres la Copartnership Tenants Limited Society, société par actions émises à 250 francs, dont le versement n'est pas obligatoirement immédiat, pour permettre aux ouvriers de s'en rendre acquéreurs, et dont le dividende est limité à 5 0/0. Elle emprunte à long terme au taux de 4 0/0 sur ses propriétés immobilières et à court terme à 3 1/2 0/0, sous forme d'obligations foncières; elle se constitue ainsi un capital: c'est le Loan Stock, avec lequel elle achète de vastes étendues de terrains, les aménage en vue de l'établissement prochain d'une garden-city, fait exécuter les travaux de voirie et de canalisation conformément à un plan adopté. Ayant ainsi approprié ce domaine, elle le loue à très long terme à une Tenants Limited Society. La Copartnership Society ne réalise aucun bénéfice; elle ne cherche qu'à entrer dans ses débours. Cependant le contrat de bail, qui intervient entre elle et la Tenants Limited Society, impose à cette dernière certaines conditions de construction: le nombre de maisons par hectare est prévu; le rétrécissement des routes, des

rues, des jardins, des espaces libres est interdit; le contrat fixe parfois la hauteur des maisons, le nombre d'étages, le mode de construction. La Copartnership Society intervient donc partout et contrôle toujours pour assurer aux tenanciers le maximum de bien-être. Elle évite ainsi que telle belle œuvre au début ne devienne la propriété de gens qui s'y livreront à d'immorales spéculations; la maison ne risque pas d'être transformée en cabaret, où beaucoup viennent noyer leurs peines avec leur dignité. En outre, l'existence de deux sociétés empêche les actionnaires propriétaires d'user et d'abuser de leurs droits; la Copartnership Society est toujours là pour leur rappeler le but humanitaire et non exclusivement financier de l'œuvre poursuivie. De plus, dans les autres sociétés, l'ouvrier est obligé d'acheter lui-même le terrain nécessaire à l'édification de sa maison; comme il en achète une toute petite parcelle, le prix en est très élevé, et par conséquent il sera amené à en réduire autant que possible l'étendue. Au contraire, la Copartnership Society achète beaucoup de terrains en bloc, partant à meilleur marché. Enfin, ayant aménagé plusieurs domaines, elle peut mettre à la disposition des sociétés les meilleurs plans d'aménagements.

Les Tenants Limited Societies sont des sociétés coopératives par actions; la valeur nominale des actions est de 250 francs et le premier versement doit être de 125 francs; ces actions sont souscrites par les ouvriers désireux de faire bâtir leur maison

sur les terrains loués à la Copartnership Society. Les Tenants Limited Societies se procurent les capitaux dont elles ont besoin par des emprunts à 4 0/0 gagés sur des immeubles bâtis ou par des avances à elles consenties par la Copartnership; en 1909, 1.750.000 francs, en 1910, plus de deux millions de francs leur furent avancés.

L'ouvrier qui ne possède que 4 ou 500 francs les emploie en achat d'actions et demande à la société de lui construire une maison; l'ouvrier lui-même fait son plan, le transmet à la Tenants Limited Society; cette dernière l'examine, et s'il est conforme aux conditions générales imposées par le cahier des charges du bail à elle consenti par la Copartnership, elle accepte de l'exécuter. Il est vrai que le loyer que devra payer l'ouvrier est sensiblement le même que celui des maisons-casernes de la ville; mais cela importe peu, puisque les bénéfices sont répartis entre tous les tenanciers.

L'actif de ces sociétés se compose uniquement du montant des loyers avec lesquels l'on doit acquitter l'intérêt des sommes prêtées, les frais d'administration, et se constituer une réserve pour subvenir aux dépenses d'entretien des maisons et pour parer à la dépréciation des immeubles. Le reste ou « surplus-profit » est distribué aux ouvriers locataires au prorata du loyer payé; mais on ne le leur abandonne pas, on en crédite leur compte, à valoir sur leurs actions jusqu'au moment où l'intérêt de ces derniers compense le loyer annuel de la maison; le surplus-profit bénéficie du 5 0/0 versé à

l'action. Ainsi, les locataires sont intéressés à ne pas dégrader les immeubles afin de diminuer autant que possible les dépenses d'entretien et augmenter par là le surplus profit. Cet ingénieux système, M. Cheysson l'avait inventé; il l'avait appelé « la participation aux bénéfices appliquée à la gestion des habitations collectives », ou « La Société coopérative de consommation des loyers ». Mais comme toujours, c'est le Français qui invente, c'est l'étranger qui crée; les Anglais devaient être les premiers à profiter des avantages de la mise en pratique de la conception géniale de notre regretté bienfaiteur.

Le promoteur des cités-jardins anglaises est M. Ebenezer Howard, l'auteur du livre « Garden-cities of to-marrow ». Son idée est d'organiser les villes suivant un plan d'ensemble rappelant la structure du système planétaire. Il explique que toute agglomération ne devrait pas contenir plus de 250.000 habitants. Au centre de l'agglomération, se trouverait une ville de 58.000 habitants avec comme satellites six villes de 32.000 âmes, à quelque distance l'une de l'autre et reliées entre elles et à la ville centrale par un tramway; ces villes seraient entourées de campagnes de tous côtés.

Chaque cité serait divisée en cinq zones circulaires autour d'un parc central; la première destinée à l'établissement des édifices publics, la seconde à la construction de cottages entourés de jardins, la troisième occupée par une large avenue, la quatrième par de nouveaux cottages et jardins,

la cinquième consacrée à l'installation d'usines, fabriques et magasins. En dehors de la cité, s'étendraient à perte de vue des champs, des prairies, des bois, des vergers au milieu desquels s'élèveraient des fermes, des asiles, des hospices.

Tel était le rêve de M. Ebenezer Howard; il ne devait pas tarder à se réaliser.

En 1903, s'est constituée une société par actions, « la First Garden-City Limited », au capital de 300.000 livres sterling, formé d'actions de 5 livres sterling, dont l'intérêt maximum fut fixé à 5 0/0. Elle a acquis à Letchworth, à environ 40 milles de Londres, 3.800 acres (1) en surface, dont 1.300 réservés à la construction d'une ville de 32.000 habitants, le surplus étant destiné aux exploitations culturales.

Cette société loue le terrain pour 99 ou 999 ans; elle s'occupe uniquement de l'acquisition des terrains qui restent sa propriété, de l'aménagement des routes, de l'installation des égouts, des canalisations d'eau potable et d'éclairage, et du lotissement du terrain. Des avances consenties aux ouvriers leur permettent de construire des maisons dont le prix varie de 3.250 à 5.000 francs.

Ebenezer Howard, directeur de l'entreprise, n'a pas pu réaliser topographiquement son plan, la configuration du terrain ne s'y prêtant pas. Au nord-ouest, une immense prairie traversée par un

---

(1) L'acre vaut 40 ares, 47 centiares.

ruisseau et bordée de cottages; au sud-ouest, la ville proprement dite; au nord-est et au sud-est, le long de la voie reliant Letchworth avec Londres, se trouvent les usines et fabriques; en ceinture de la ville, des champs.

Les habitants de cette cité-jardin, outre qu'ils logent dans des maisons confortables et au milieu des jardins fleuris, jouissent de nombreux avantages. Des salles de spectacles, des théâtres, des promenades, des parcs, des jeux de boules, des jeux de tennis, etc., appartiennent en commun aux habitants, qui, le dimanche, viennent se divertir gratuitement des occupations de la semaine.

Quant aux résultats hygiéniques obtenus, ils sont surprenants. A Letchworth, le taux de la natalité est de 24 p. 1000, la proportion des décès est de 13 p. 1000, frappant pour moitié des gens ayant plus de 65 ans; la mortalité infantile atteint à peine 9,3 p. 1000; à Paris, elle dépasse 30 0/0. Il ne meurt que 1 personne sur 2.000 de la tuberculose; à Paris, ce taux est 11 fois plus élevé et atteint 5,5 p. 1000.

Le seul inconvénient que puissent présenter ces garden-cities est la nécessité de les établir loin des villes. Aussi, pour que les ouvriers puissent y résider, il convient d'établir des moyens de communication rapides, fréquents, économiques, reliant les cités-jardins avec le centre des agglomérations. Déjà, en Angleterre et en Belgique, il existe des tarifs réduits pour les ouvriers habitant la campagne et travaillant dans la ville. Une des conséquences économiques et sociales d'une pareille organisa-

tion sera de permettre à l'ouvrier de la ville de demeurer paysan, de s'attacher à son sol; il est heureux de constater ce retour à la terre, au moment où plus que jamais l'agriculture manque de bras; l'ouvrier se rendra compte des graves inconvénients du séjour à la ville, éprouvera le vif désir de retourner à la campagne et de revoir tout grand le soleil, guérisseur de maux.

Voilà à quels merveilleux résultats ont abouti en Angleterre les efforts de l'association; une forme supérieure de la propriété a été découverte. La mobilité de cette propriété, la facilité de sa transmission, la double qualité pour les tenanciers d'être à la fois locataires et propriétaires, assurent à ces derniers tous les avantages de la location et de la possession et en bannissent les inconvénients.

*Etats-Unis.* — Aux Etats-Unis, il s'est constitué des sociétés du genre des building-societies ayant pour principe la philanthropie à intérêts, tendant à rendre l'ouvrier propriétaire et à lui donner tout le confort et tout le bien-être nécessaires pour un loyer minimum. Elles ne diffèrent des sociétés anglaises que par le nom; ce sont les Loan et Building Associations (sociétés de prêt et de construction). La première, qui s'est constituée en 1831, est l'Oxford provident building association, dont le siège social est à Philadelphie; son développement a été intense. Dans cette dernière ville, qui mérita de ce fait le nom de « City of Homes », 45.000 ouvriers sur 185.000 sont devenus propriétaires de

leurs maisons. Si l'on se rend compte que les 6.000 Loan and Building Associations groupant plus de 2 millions d'individus réunissent pour plus de 4 milliards d'actif, qu'elles ont construit quatre fois plus de maisons qu'il n'en existe à Paris, qu'elles ont bâti de toutes pièces de belles cités-jardins, telle celle de Dayton, dans la plaine du Rubicon (Etat d'Ohio), couvrant 2.710 hectares et comptant 100.000 habitants, quelle triste comparaison pour les progrès réalisés en France et dont nous nous enorgueillissons !

*Allemagne.* — En Allemagne, les premières sociétés qui virent le jour furent « les sociétés anonymes de construction d'intérêt général », fondées dans un but humanitaire entre les capitalistes désireux d'employer leur argent à des œuvres sociales ; ces sociétés privées de construction limitaient à 4 0/0 leurs profits éventuels, et lors de leur dissolution les fonds en caisse étaient attribués à des œuvres philanthropiques. Ainsi furent créées : La Société Berlinoise de construction d'intérêt général (Berliner gemeinnützige Baugesellschaft) en 1848, la Société anonyme de construction de Gladbach (1869), la Société de construction des habitations ouvrières de Barmen (1872), la Société pour l'amélioration des petits logements à Francfort-sur-le-Mein (1890), etc...

Il convient de rattacher à ces sociétés anonymes d'intérêt général certaines sociétés à responsabilité limitée, qui ont pris naissance dès que la loi favo-

rable du 20 avril 1892 a été votée, et aussi d'autres associations nanties de droits corporatifs, telles « l'Association pour le bien-être des classes ouvrières à Stuttgart », l'Association du foyer de l'ouvrier (Arbeiterheinn) à Bethel, près de Bielefeld, l'Association de Brême pour constructions d'intérêt général.

Toutes ces institutions sont relativement de peu d'importance depuis que se sont fondées en Allemagne des sociétés coopératives de construction organisées par les ouvriers qui pratiquent le Selbsthilfe (système de l'assistance par soi-même). En 1870, il n'y avait guère que trois sociétés coopératives de construction; la première, l'Union des coopératives Schulze Delitzsch, mit la question à l'ordre du jour de ses délibérations en 1864, à Mainz, et en 1865 à Stettin.

En 1877, un événement tout à fait fortuit devait donner une nouvelle impulsion à la création des sociétés coopératives de construction; à cette date, une conférence fut faite à l'Association des ouvriers de la ville de Flensbourg (Schlesswig-Holstein), au cours de laquelle le conférencier vanta les merveilleux résultats obtenus à Copenhague par la Société de construction des ouvriers constructeurs de navires et de machines. Au sortir de cette conférence, 277 ouvriers de Flensbourg, entraînés par l'exemple, formèrent « La Société de constructions ouvrières de Flensbourg », dont l'organisation a servi de modèle aux coopératives allemandes.

La société cède l'immeuble à son acheteur d'a-

bord en location, puis en pleine propriété dès que l'acheteur a versé le tiers de la valeur de la maison. L'acquéreur paye comme loyer 4 à 5 0/0 du prix d'achat, et en outre, par des versements périodiques, s'acquitte petit à petit de sa dette. Pour prévenir toute spéculation, la propriété de ces maisons ne peut être acquise par le sociétaire qu'après un stage de 3 ans; de plus, pour éviter que le sociétaire devenu propriétaire n'élève le loyer des ouvriers qui prendraient à bail ses appartements et ne leur fasse ainsi supporter tous les frais et l'intérêt de l'argent qui lui incombent, le taux des locaux est établi par le président de la société et deux taxateurs. Parmi ces sociétés, il faut citer: la Société coopérative berlinoise de construction fondée en 1886, la Société de construction ouvrière de Gaarden, Kiel, et des environs (1890), la Société de construction et d'épargne de Blumenthal sur la Weser (1894), la Société de bienfaisance de construction et d'épargne de Posen.

Avec la création de la « Société hanovrienne de construction et d'épargne (1886), une nouvelle phase apparaît; cette société s'occupe non seulement de l'édification d'habitations à bon marché, mais encore reçoit en dépôt contre intérêts les économies de ses membres. De plus, son but n'est pas de rendre l'ouvrier propriétaire d'une maisonnette; la société passe avec ses adhérents des baux perpétuels du moins à son égard; chaque sociétaire est usufruitier de son logement et la nue-propriété appartient à la société. Cette com-

binaison crée pour les sociétaires locataires un droit incommutable: ils ne peuvent être évincés; elle empêche la spéculation, puisqu'il ne peut y avoir vente, et laisse à l'ouvrier cette mobilité dont il a besoin pour se transporter là où son travail est le plus demandé.

Sur cette base, se sont fondées la « Société berlinoise de construction et d'épargne » (1892), la Société d'épargne et de construction de Altona (1892), la Société hambourgeoise d'épargne et de construction de Dortmund (1893).

La Société Berlinoise de construction et d'épargne (Berliner Spar und Bauverein) est la plus importante. Elle loue les maisons construites par elle sur des terrains qu'elle achète, et reçoit dans ses caisses les économies qui lui sont confiées. Son capital est constitué par des actions de 300 marks; chaque sociétaire ne peut en posséder plus de trois; la libération des actions se fait au gré de l'actionnaire, à condition de faire au moins un versement hebdomadaire de 30 pfennings. Les versements sont effectués chez certains sociétaires désignés et sont constatés sur un livret par l'apposition de timbres. Les loyers sont payables par mois; la sous-location est interdite.

Cette Société doit sa prospérité à l'habileté de son conseil de direction et à la sagesse de son conseil d'administration; en 1894, elle ne possédait que deux maisons de quatre étages; en 1897, au moyen d'emprunts gagés sur les maisons déjà construites, elle était arrivée à construire 111 maisons, ce qui

ne l'empêchait pas de distribuer un dividende de 3 1/2 0/0 à ses actionnaires. Si l'on songe qu'il existe actuellement en Allemagne plus de 500 coopératives de construction analogues et que leur développement est de plus en plus grand, l'on peut se figurer quels sérieux progrès ont été accomplis.

Le concours qui a été prêté à ses sociétés par les établissements d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, spécialement dans certaines provinces, comme le Hanovre, le Schlesswig-Holstein, la Prusse Rhénane, le zèle mis à les seconder par certaines institutions de prévoyance sociale et par deux unions (Union des sociétés coopératives de construction de l'Allemagne, et l'Union des sociétés coopératives de construction allemandes), expliquent ce développement surprenant, qui place l'Allemagne au troisième rang des nations le plus intéressées à améliorer le logement de leurs ouvriers.

Toutes ces institutions, sociétés anonymes d'intérêt général, sociétés à responsabilité limitée, sociétés coopératives, ont, à leurs débuts, construit de vastes maisons casernes, puis et assez tard d'ailleurs, elles ont édifié des maisons isolées avec petit jardin; aujourd'hui le mouvement est nettement orienté vers la cité-jardin.

Fin 1902, fut créée la Société allemande des cités jardins (Deutsche Gartenstadtgesellschaft), qui employa ses cinq premières années à l'étude des gardens-cities anglaises et à la recherche de son adaptation aux mœurs et à la législation allemandes. Elle a pour objet principal la décentralisation de

l'industrie et son transport à la campagne. Elle est organisée sur les principes suivants : 1° la communauté devra toujours exercer sur le sol un droit de propriété supérieure (obereigentum), de sorte que la spéculation soit désormais rendue impossible ; 2° la concession du terrain a lieu — ou bien par la constitution au profit des intéressés d'un droit de superficie héréditaire (Erbaurecht) leur donnant le droit d'édifier une maison sur un terrain dont la cité conserve la propriété — ou bien par une vente à réméré du terrain (Wiederkaufsrecht), le prix de rachat étant calculé en tenant compte de la dépréciation par l'usage ou des améliorations de l'immeuble vendu.

Le nombre de ces sociétés s'est accru rapidement ; en 1908 est fondée à Dresde la Société « Cité jardin de Hellerau » ; puis, la même année, Karlsruhe, Kœnigsberg, Chemnitz, Nürnberg, Magdebourg, Hambourg, Munich, Strasbourg ont accédé au mouvement. Fin 1909, les sociétés de construction se sont groupées en fédération (Verband der Gartenstadtgenassenschaften) dont l'objet principal est l'achat en commun des matériaux de construction.

Parmi ces sociétés, la plus intéressante est vraiment celle de Hellerau. Elle a acquis sur le territoire des communes de Raehnitz et Klotzsche des terrains sur lesquels, soit la Société elle-même, soit les concessionnaires de parcelles, élèvent des maisons et des ateliers à bon marché. Ces maisons peuvent seulement être données à bail ; toutefois, il est possible de s'en rendre acquéreur, mais alors la

société écarte toute spéculation. La Société a acheté un vaste domaine de 143 mètres carrés, moyennant le prix de 1.5 mark le mètre carré, soit en tout pour la somme de 21.450.000 marks, dont partie fut payée comptant. Sur ce domaine, relié par un tramway électrique avec Dresde, qui se trouve à 7 kilomètres, on pouvait compter en juin 1910, 150 maisons construites et habitées. Les ventes de terrains se font suivant un plan d'ensemble dressé par le professeur Rimerschmied, de Munich; la moitié du domaine est réservée pour l'avenir; l'autre moitié est divisée en quatre branches où s'installent dans l'une, les ateliers et usines, dans l'autre, encadrant la précédente, les maisons ouvrières, dans la troisième des villas bourgeoises; dans la dernière, située au centre, les édifices publics, les terrains de jeux et de sports.

La cité-jardin effectue les ventes aux particuliers par l'entremise de la Société coopérative de construction; cette dernière achète le terrain à la cité jardin au prix de 3 marks le mètre carré, à charge par elle de construire des maisons salubres et à bon marché et de ne pas les vendre. La Société peut uniquement donner à bail à ses membres les habitations qu'elle a élevées.

Elle a comme ressources: son capital social, le montant des emprunts gagés sur ses immeubles, contractés auprès de la Caisse Saxonne d'assurances sociales et surtout les loyers. Les maisons destinées aux ouvriers, petits employés, petits fonctionnaires ayant de 2 à 6 enfants et jouissant d'un

revenu de 1.000 à 2.000 marks environ, sont louées pour le prix de 220 à 500 marks par an; les villas, pour une clientèle supérieure, sont louées de 600 à 2.000 marks par an; ces baux sont passés pour une période de 30 ans, dénonçables au gré des locataires et renouvelables pour 30 ans.

Comment se procurer l'argent nécessaire à la construction? En même temps que la Société de la cité-jardin passe avec son client le contrat de bail, elle lui consent un prêt à 4 0/0 des quatre dixièmes du prix de revient prévu de l'habitation; ce prêt est garanti par une hypothèque. L'habitant devient commanditaire et s'attache plus intimément à l'habitation. Cette opération est très pratiquée dans cette cité-jardin, comme d'ailleurs dans toutes les autres, mais elle n'est pas la seule. Ce qui caractérise les cités-jardins allemandes, c'est la variété des combinaisons appliquées à la réalisation du but poursuivi et la constante préoccupation d'écarter la spéculation sur les terrains et sur les maisons.

*Belgique.* — La Belgique est la nation où le développement des entreprises d'habitations ouvrières a été le plus intense. Ce petit pays désintéressé jusqu'à aujourd'hui des questions de politique extérieure, a pu concentrer toute son activité au service du mieux-être des travailleurs. Il donne la marche à suivre pour toutes les réformes sociales et les autres Etats profitent de l'expérience belge. En ce qui concerne les habitations à bon marché, il ne pouvait en être autrement; une loi très complète du

9 août 1889 a assuré au constructeur pauvre le concours financier à taux réduit des plus grands établissements de crédit (caisses d'épargne) ; les capitaux constitués par l'épargne populaire ont servi à satisfaire les besoins des classes populaires.

Quel est alors le rôle exact des sociétés de construction belges ? Les caisses d'épargne n'ayant été autorisées à consentir des prêts qu'à la condition d'être garantis par une caution solvable, la société d'habitations ouvrières interviendra dans le contrat, s'entremettra entre le bailleur de fonds et l'emprunteur individuel et se portera garante solidairement du remboursement de la somme empruntée. Grâce à cet intermédiaire l'ouvrier trouve facilement des capitaux à bon marché ; il a la faculté de les rembourser par des acomptes très fractionnés ; au lieu de payer 5 0/0 d'intérêts il ne paie que 3 0/0 ; au lieu de s'acquitter en une seule fois au terme d'exigibilité — ce qui oblige l'ouvrier à se constituer une caisse personnelle où il sera tenté de puiser aux époques de chômage — il verse des mensualités largement échelonnées et sa dette s'éteint insensiblement.

Mais l'homme prévoyant aurait pu s'abstenir d'adhérer à une telle combinaison. En effet, quel bénéfice retireraient ses descendants des années de labeur et de privations si l'emprunteur venait à décéder avant d'avoir parachevé sa tâche ? Cet obstacle a été levé par l'intervention de l'assurance mixte sur la vie ; cette initiative est due à M. Smet de Naeyer ; c'est encore la Belgique qui a eu l'hon-

neur d'être la première à faire entrer l'assurance dans les lois et dans les mœurs, en ce qui concerne les maisons ouvrières. L'ouvrier signe en même temps que le contrat de prêt un contrat d'assurance temporaire en cas de décès pour un capital égal au montant de l'emprunt et pour une durée égale à sa période de libération; en sus de l'intérêt du capital et des amortissements, il paye une prime d'assurance. Moyennant quoi, en cas de décès prématuré du père, la maison revient aux héritiers, sans avoir à débourser un seul sou, le décès se produirait-il aussitôt après la signature du contrat. De plus, la société, assurée qu'elle est de rentrer dans ses fonds, sans avoir à recourir à une garantie hypothécaire insuffisante, peut réduire le taux de ses placements.

Le principal rôle des sociétés de construction ouvrières est donc de servir d'intermédiaire et de faciliter les emprunts. Ce sont surtout des sociétés de crédit; toutefois, la plupart d'entre elles interviennent dans la construction, dressent des plans, rédigent des cahiers des charges, surveillent les travaux de construction, font procéder à la réception de la maison par une personne capable de connaître si toutes les clauses du cahier des charges ont été respectées; en somme, elles se mettent aux lieu et place de l'ouvrier désireux de faire bâtir une maison, et qui serait trompé par des entrepreneurs à la recherche de gros bénéfices. L'ouvrier doit seulement signer l'acte d'emprunt, l'acte d'achat du terrain, et la police d'assurance, et remplir

les obligations contenues dans ces contrats; la société le met en possession, clé en main, d'une maison bâtie à son goût.

Les résultats obtenus par ces sociétés de construction et de crédit sont très satisfaisants; on n'a pas besoin de statistiques pour s'en rendre compte; il suffit de franchir la frontière belge pour voir le nombre considérable de maisons à bon marché où vit une race forte et robuste (1).

*Italie.* — En Italie, il existe des sociétés qui construisent elles-mêmes des maisons, les louent, et par diverses combinaisons permettent aux locataires de s'en rendre acquéreurs : tantôt le locataire entre immédiatement en possession de son immeuble, à charge par lui de payer les annuités représentatives du prix dont le versement est garanti par une hypothèque grevant la maison vendue; tantôt il ne devient propriétaire qu'après avoir payé toutes les annuités. En 1892, il y avait en Italie 70 sociétés constituées sur ce modèle, parmi lesquelles la « Societa edificatrice di abitazione operaie », était la plus importante: Cette Société avec ses fonds et les avances de la Banque populaire de Milan avait construit 100 case populare. En 1911, lors de l'exposition de Turin, le nombre des sociétés

---

(1) En 1912, le taux de la mortalité en Belgique est tombé à 15 0/00 : celui à Bruxelles et dans les grandes villes belges, est de 12 0/00 ; en France, il atteint encore 19.6 0/00.

de construction d'habitations populaires était de 407.

*Autres pays.* — En dehors de ces cinq Etats: Angleterre, Etats-Unis, Allemagne, Belgique et Italie, il semble qu'il ne soit pas produit à l'étranger de sérieux efforts pour le développement du logement salubre et à bon marché. Toutefois, certains pays se réveillent à cette réforme. L'Autriche paraît suivre la voie des sociétés allemandes. En Espagne, à Barcelone, quelques sociétés se sont constituées pour la construction de casas baratas; une société de cités-jardins vient d'être créée sous les auspices du musée social de cette ville; elle est subventionnée par les autorités locales; elle n'a pas seulement pour but de construire des habitations à bon marché, mais aussi de développer l'hygiène et la beauté de cette cité qui est la plus magnifique ville moderne de l'Espagne. En Suède, en Norwège, dans les Républiques de l'Amérique latine, s'organisent des sociétés, en vue de détruire les taudis malsains et d'élever à leur place des maisons salubres.

Voilà ce que peut l'action collective des individus intéressés; leur intention est la même que celle des philanthropes et des patrons; leur bonne volonté n'est pas plus grande. Mais par l'association on a pu se procurer les ressources propres à mettre en pratique tous les projets. Pas d'argent, pas de réformes sociales. La mutualité exige des dépenses; c'est à la coopération à lui fournir les fonds né-

cessaires. Ainsi par l'argent économisé en commun, par la communauté de l'épargne, les ouvriers ont accès à la propriété individuelle, objet de leurs ambitions.

## CHAPITRE II

### LES SOCIÉTÉS FRANÇAISES D'HABITATIONS A BON MARCHÉ SOUS LE DOMAINE DE LA LOI

Les diverses sociétés françaises d'habitations à bon marché sont constituées soit sous la forme anonyme, soit sous la forme coopérative. Parmi les sociétés anonymes on distingue les sociétés de crédit immobilier, création de la loi du 10 avril 1908, dont l'influence sur les habitations à bon marché ne pourra être envisagée que lorsque les lois du 26 février et du 23 décembre 1912 auront donné quelques résultats.

La forme anonyme, qui fut prédominante dans les premières années de l'application de la loi de 1894, devait être bien vite dépassée par la forme coopérative. En 1911, sur 339 sociétés, dont les statuts avaient été approuvés, on comptait 212 sociétés coopératives et 127 sociétés anonymes; toutefois, dans le rapport récent présenté au Conseil supérieur des habitations à bon marché, M. Georges Risler fait remarquer que le nombre de sociétés coopératives créées dans le courant de l'année 1912 n'est plus du double de celui des sociétés anonymes; en effet les 70 sociétés nouvelles se décomposent

en 32 sociétés coopératives et 38 sociétés anonymes ; c'est la première fois depuis 1898 qu'il en est ainsi ; cela tient évidemment à la création de sociétés de crédit immobilier qui, habilitées par la loi du 23 décembre à prêter des fonds aux sociétés coopératives au taux de 2 1/2 0/0, augmenteront encore dans une proportion plus considérable : fin 1912 l'ensemble des 374 sociétés approuvées est donc formé comme suit :

| | |
|---|---|
| Sociétés coopératives..... | 228 |
| Sociétés anonymes..... | 146 |
| Total..... | 374 |

La forme anonyme est généralement adoptée par les sociétés qui ont pour but la construction dans les villes de maisons collectives ; il n'y a guère que la Société « l'Etoile de Limoges » qui ait pris la forme coopérative ; il serait heureux que les ouvriers obligés de demeurer dans les centres urbains puissent par la possession d'un certain nombre d'actions de la société constructrice devenir copropriétaires de l'immeuble qu'ils habitent.

Les sociétés qui ont pour but la multiplication des maisons individuelles, trouvent des avantages considérables dans la forme coopérative et l'adoptent généralement ; les lois rigoureuses sur la constitution des sociétés anonymes (libération immédiate du quart des actions souscrites) empêcheraient bon nombre d'ouvriers de jouir des bénéfices de la législation des habitations à bon marché.

Quant aux statuts les sociétés en formation adop-

tent les statuts-types établis par les soins du ministère du Travail; ces statuts-types guident les premiers pas des nouvelles sociétés, leur évitent des improvisations dangereuses. Sur les 374 sociétés, 236, soit 63 0/0 ont adopté les statuts-types, 19 0/0 ont adopté des statuts qui en diffèrent très légèrement; en somme 82 0/0 de nos sociétés sont régies par des règles à peu près uniformes; c'est la meilleure manière pour elles de prouver combien elles apprécient l'initiative de notre administration.

Le nombre des sociétés approuvées donne une idée exagérée de l'intensité du mouvement en faveur du logement populaire. En réalité, sur 374 sociétés ayant sollicité l'approbation ministérielle, certaines n'ont pas pu se constituer définitivement, d'autres ont dû liquider leur œuvre à peine commencée; enfin, les nouvelles sont dans la période de formation. Aussi, pour se faire une idée exacte de l'importance du mouvement, convient-il de s'en rapporter à l'étude des bilans et des comptes rendus des sociétés en pleine activité que M. Lucien Ferrand présente annuellement au Conseil supérieur des habitations à bon marché au nom du Comité permanent.

En 1912, l'examen a porté sur 283 sociétés, dont 95 anonymes, 181 coopératives et 7 de crédit immobilier. Les 95 sociétés anonymes avaient un capital de 20.146.695 francs; le solde de leurs emprunts était de 10.598.854 francs; la valeur totale de leurs immeubles, y compris le coût des terrains, s'élevait à 26.867.352 francs; le montant des sommes prê-

tées et non rendues était de 2.910.635 francs; elles possédaient 255.760 francs de réserves légales et 1.364.535 francs de réserves diverses. 13 d'entre elles ont distribué un dividende dépassant 4 0/0, 35 autres un dividende de 3 à 4 0/0; 22 sociétés n'en ont donné aucun.

Les 181 sociétés coopératives avaient un capital de 30.303.973 fr.; le montant des emprunts restés dus atteignait 14.929.137 francs; leurs immeubles n'avaient pas une valeur de beaucoup supérieure à celle des immeubles des sociétés anonymes, soit 27.373.972 francs; le solde de leurs prêts était de 935.321 francs; les réserves légales atteignaient 95.045 francs, les réserves diverses 663.667 francs. Quant au dividende, la plupart des sociétés coopératives avaient, dans le courant de l'année 1912, servi de 3 à 4 0/0 aux sociétaires.

Les 7 sociétés de crédit immobilier réunissaient un capital de 1.856.300 francs, le solde de leurs emprunts était de 477.800 francs; celui de leurs prêts, de 861.198 francs; leurs réserves légales s'élevaient à 1.108 francs, leurs réserves diverses à 1.910 francs. Elles ne distribuaient pas de dividende supérieur à 3,25 0/0.

Parmi ces sociétés, deux d'entre elles ont retenu plus spécialement notre attention; nous avons cru préférable d'étudier tous les détails de leur organisation et de leur fonctionnement que de nous livrer à une étude générale sur les sociétés françaises d'habitations à bon marché.

La première, « La Maisonnette », à la forme

coopérative, dont le siège social est à Nantes, 5, rue du Pont-Sauvetout, se fait remarquer par ses rapides progrès et surtout par les constants et inlassables efforts de ses administrateurs en vue d'obtenir du législateur des avantages plus considérables.

La seconde est la « Société anonyme de logements économiques pour familles nombreuses », dont le siège social est à Paris, rue de Valois, 17; nous verrons comment ses dirigeants ont pu concilier financièrement ces deux choses, « logements économiques » et « familles nombreuses ».

### § 1. *La « Maisonnette »*

La « Maisonnette » a été fondée par un groupe d'ouvriers et d'employés nantais, dans le courant de l'année 1903, au modeste capital de 20.000 francs, porté depuis, par des augmentations successives, à la somme de 2.500.000 francs (assemblée du 1er mars 1914). Ses statuts ont été approuvés par arrêtés ministériels du 4 juin 1903 et du 19 mars 1909.

Le but de la « Maisonnette » est de construire à Nantes et dans les communes limitrophes des habitations salubres pour des travailleurs. La « Maisonnette » ne pouvant bâtir que pour ses actionnaires, il faut d'abord faire partie de la société comme actionnaire et verser un droit d'entrée de 5 francs, plus une somme quelconque qui est

inscrite sur un livret remis à l'intéressé; ces versements sont effectués par le sociétaire de la quotité qu'il juge convenable et quand il veut, sans être astreint à un apport de fonds régulier par semaine ou par mois. La société sert à ces dépôts de fonds un intérêt qui a atteint 3,375 0/0 en 1912, et 3,40 0/0 pendant l'exercice 1913.

Dès que le montant des versements opérés (y compris les intérêts) est du dixième de la valeur de la maison et du terrain que le sociétaire se propose d'acquérir, ce dernier a le droit de faire sa demande de construction dans la forme suivante:

Je soussigné..... (profession), né à....., le....., demeurant à....., remplissant les conditions prévues par la loi du 12 avril 1906, intervenant en qualité d'actionnaire de la société la « Maisonnette », ayant versé le droit d'adhésion et accepté formellement les statuts,

Demande l'acquisition d'un terrain d'une contenance approximative de....., situé à....., et la construction d'une maison à usage de logement.

La valeur totale du terrain et de la maison est fixée approximativement à.....; en conséquence, je m'engage à souscrire dès maintenant ..... actions de cent francs, représentant la valeur du terrain et de la maison.

Le montant de mes versements étant à la date du..... de....., soit.... dixième de

la valeur totale de l'immeuble, j'aurai droit à.... numéro d'ordre au tirage au sort du.....

Le solde de la valeur de l'immeuble sera payé par annuités aux conditions stipulées dans les statuts et les baux.

La maison faisant l'objet de la présente demande comprendra : .....; elle sera habitée par moi et ma famille, composée comme suit : (*Indiquer les noms et le degré de parenté et l'âge des enfants s'il y a lieu*), au total.... personnes.

Fait en double expédition.

A Nantes, le..... 191 .

Grâce aux renseignements fournis par cette demande, le Conseil d'administration constate aisément si la maison est assez spacieuse pour le nombre d'individus qu'elle doit abriter et si la somme que le sociétaire veut consacrer à la construction est en rapport avec ses ressources et ses besoins. Sur cet examen, le Conseil d'administration décide s'il y a lieu d'admettre le demandeur à participer au prochain tirage au sort et fixe le nombre de ses chances ; ainsi, si le versement préalable, au lieu de un dixième, est de deux dixièmes, le sociétaire a deux chances au lieu d'une ; s'il est de trois dixièmes, il a trois chances ; il est évident que celui qui verse de plus gros acomptes facilite la tâche de la société ; il est juste qu'il soit le premier à en bénéficier.

Le tirage au sort a lieu chaque semestre en pré-

sence des intéressés; il détermine l'ordre dans lequel chaque sociétaire est inscrit sur la liste des constructions à faire; le sociétaire sera servi à son rang lorsque les ressources de la société le permettront; ce délai d'attente varie entre six mois et un an.

Ce retard à la construction provient de ce que la « Maisonnette » n'est pas une société spéculative, mais une société coopérative. Supposons que dans un seul semestre il y ait dix demandes de construction de maisons de 5.000 francs chacune; les fonds nécessaires s'élèvent donc à 50.000 francs, mais les versements opérés par les demandeurs ne sont que de 5.000 francs; c'est dans la recherche de cette différence de 45.000 francs que réside la cause du retard. Cette différence est comblée par les souscriptions d'actionnaires simples, par le paiement des loyers et amortissements des ouvriers nantis de leur demeure, par les emprunts faits à la Caisse des dépôts et consignations, à la Caisse d'épargne, et aux caisses des sociétés de secours mutuels.

Le capital réuni, c'est alors seulement que la société peut commencer l'édification de la maison; mais au préalable il faut qu'elle, et non le sociétaire, se rende acquéreur du terrain; toutefois, c'est le sociétaire qui choisit l'emplacement dans le quartier qu'il veut habiter, qui en discute le prix avec le vendeur. A cet effet, l' « Echo de la Maisonnette », organe de propagande de la société, fournit à ses lecteurs des renseignements sur la

situation des espaces vacants, salubres et à bon marché; elle indique le prix des terrains, qui varie de 2 francs le mètre carré au Fonteny à 25 francs le mètre carré aux rues de Fleurus et de Bitche, au Champ-de-Mars, en face le parc des Sports. Au delà de ce prix, la société se refuserait à acheter le terrain, car l'établissement des maisons à bon marché avec jardins dépasserait le maximum au-delà duquel les avantages accordés par la loi aux habitations à bon marché leur sont refusés; depuis la loi du 23 décembre 1912, ce maximum est de 10.104 francs dans la ville de Nantes et de 8.219 francs dans la banlieue.

Même si le sociétaire était lui-même possesseur d'un terrain, il devrait vendre à la société, à sa valeur réelle, la parcelle nécessaire pour bâtir. Il est en effet dangereux de construire sur le terrain d'autrui; le propriétaire du sol est possesseur de tout ce qui s'y trouve dessus; la société, si elle était locataire du terrain, se trouverait à la fin du bail dans l'obligation d'abandonner l'immeuble sans indemnité ou de le démolir.

Avant de procéder à l'édification, le sociétaire locataire choisit son architecte; ce dernier ne se bornera pas à dresser les plans et devis d'après les indications de son client, mais devra lui donner des conseils sur la disposition de la maison. Les plans et devis, établis et signés de l'architecte et du propriétaire, sont présentés au Conseil d'administration de la société, qui examine si l'édifice ainsi conçu remplit toutes les conditions de salubrité

indispensables et si le prix de revient de l'immeuble ne dépasse pas le maximum légal.

Les travaux sont mis en adjudication entre les entrepreneurs agréés par la société; la mise aux enchères des travaux et la surveillance minutieuse assurent l'édification de maisons dont l'économie n'est pas faite aux dépens de la solidité. L'entrepreneur qui fournirait un travail défectueux serait rayé de la liste et ne pourrait plus se porter adjudicataire.

La maison est construite, il faut la payer.

Pour la fixation du prix, on additionne les dépenses de toute nature: valeur du terrain et frais d'acquisition, mémoire de chaque entrepreneur, droits de voirie, honoraires de l'architecte, mitoyennetés à acheter, etc.; ce total représente la valeur de la maison; le prix du local est calculé à raison de 4 0/0 de cette somme. Alors la société fait un bail de 20 ans avec promesse d'attribution de l'immeuble loué au sociétaire-locataire en échange de ses droits sociaux, à titre de lotissement et en sa qualité de propriétaire de l'actif social, après complète libération d'un certain nombre d'actions représentant la valeur de l'habitation.

Il ne saurait y avoir de dissimulation de partie du prix de la maison, cette dissimulation fût-elle acquittée directement par le sociétaire qui prendrait à son compte une partie des dépenses de l'immeuble; le prix inscrit sur les livres et bilans de la société ne doit pas être un prix de fantaisie.

Par là, la société veut éviter de graves difficultés qui pourraient s'élever avec l'administration des Contributions directes, et de causer un préjudice au sociétaire-locataire si elle était éventuellement obligée de reprendre la maison. Des dissimulations de valeur permettraient de dépasser le maximum au-dessus duquel la protection de la loi est accordée; les avantages légaux profiteraient à une toute autre classe d'individus qu'à celle pour laquelle ils ont été créés.

La maison peut être remboursée au bout de 10, 15, 20 ans par des versements annuels qui en 1913 étaient de 7,37 0/0, 4,36 0/0 et 2,88 0/0, et qui, en 1914, sont de 7,30 0/0, 4,30 0/0, 2,80 0/0. Le versement du dixième du prix approximatif d'estimation de l'immeuble constitue un premier acompte; les actions représentant cette somme sont assurées d'un dividende qui, de 3,25 0/0 pendant quelques années, est passé à 3,375 0/0 en 1912 et a atteint 3,40 0/0 dans le courant de l'exercice 1913.

Prenons pour exemple un individu qui ait demandé et obtenu en 1913 la construction d'une maison de 4.000 francs remboursables en 20 annuités. Le versement initial est de 400 francs; or, 1 franc à 3,375 0/0 au bout de 20 ans devient 1,94268 franc; le versement de 400 francs devient donc au bout de 20 ans $1.94268 \times 400$, soit 777 fr. 07. Ce ne sera pas (4000 — 400) francs, soit 3.600 francs, que les annuités devront amortir, mais 4.000 — 777 francs, soit 3.223 francs.

De plus, le versement fait à la fin de la première

année produit intérêts pendant 19 ans; celui fait au bout de la deuxième année produit intérêts pendant 18 ans et ainsi de suite. Le calcul logarithmique permet de savoir quelle annuité il faut verser pour amortir ainsi, au bout de vingt ans, le reliquat dû de la valeur de la maison.

Dans notre exemple, la somme à rembourser est de 3.223 francs. Pour rembourser 1 fr. à 3,375 0/0 en 20 ans, il faut un versement de 0 fr. 035122. Donc, pour rembourser 3.223 francs, il faudra 0 fr. 35122 × 3.223, soit 113 fr. 20, ce qui représente 2,88 0/0 de la valeur de l'immeuble. Nous avons vu qu'en sus de cette somme, le sociétaire-locataire est tenu de payer 4 0/0 comme prix du loyer. Pourquoi alors ne dirait-on pas que, pour acquérir une maison au bout de 20 ans, il faille verser annuellement (4 + 2,88), soit 6,88 0/0: pourquoi ces deux sommes sont-elles désignées sous des noms différents? C'est que les 4 0/0 du loyer servent à payer toutes les dépenses de la société: frais généraux, dividendes aux actionnaires, intérêts aux obligataires, intérêts à la Caisse des dépôts et consignations; les loyers sont absorbés par ces payements. Au contraire, les 2,88 0/0 d'amortissement sont uniquement un placement au profit du sociétaire, qui, grâce à la combinaison des intérêts, se constitue un capital équivalent à la valeur de la maison. Le tableau suivant en fait la démonstration.

Soit le même exemple: un sociétaire veut acquérir en 20 ans une maison d'une valeur de 4.000 fr.;

| | |
|---|---|
| il a versé un dixième, soit 400 francs, et on inscrit cette somme sur son livret, ci ..... | 400 » |
| A la fin de la première année, on ajoute les intérêts de cette somme à 3,375 0/0, soit ..... | 13 50 |
| Et le sociétaire verse la première annuité d'amortissement, soit..... | 115 20 |
| Total du compte du sociétaire à la ,fin de la première année..... | 528 70 |
| Intérêts de la deuxième année..... | 17 84 |
| 2e annuité d'amortissement..... | 115 20 |
| Total à la fin de la deuxième année.... | 661 74 |
| Intérêts ..... | 23 33 |
| 3e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la troisième année.... | 779 27 |
| Intérêts ..... | 26 98 |
| 4e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la quatrième année..... | 941 45 |
| Intérêts ..... | 31 77 |
| 5e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la cinquième année.... | 1.088 42 |
| Intérêts ..... | 36 73 |
| 6e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la sixième année..... | 1.240 35 |
| Intérêts ..... | 41 86 |
| 7e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la septième année.... | 1.397 41 |

| | |
|---|---|
| *Report*..... | 1.397 41 |
| Intérêts ..... | 47 16 |
| 8e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la huitième année.... | 1.559 77 |
| Intérêts ..... | 52 64 |
| 9e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la neuvième année.... | 1.727 61 |
| Intérêts ..... | 58 31 |
| 10e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la dixième année.... | 1.901 12 |
| Intérêts ..... | 64 16 |
| 11e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la onzième année.... | 2.080 48 |
| Intérêts ..... | 70 22 |
| 12e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la douzième année.... | 2.265 90 |
| Intérêts ..... | 76 47 |
| 13e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la treizième année.... | 2.457 57 |
| Intérêts ..... | 82 94 |
| 14e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la quatorzième année.. | 2.655 71 |
| Intérêts ..... | 89 63 |
| 15e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la quinzième année.... | 2.860 54 |
| Intérêts ..... | 96 54 |
| 16e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la seizième année.... | 3.072 28 |

| | |
|---|---|
| *Report*..... | 3.072 28 |
| Intérêts ..... | 103 69 |
| 17e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la dix-septième année.. | 3.291 17 |
| Intérêts ..... | 111 08 |
| 18e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la dix-huitième année.. | 3.517 45 |
| Intérêts ..... | 118 71 |
| 19e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la dix-neuvième année. | 3.751 36 |
| Intérêts ..... | 126 61 |
| 20e annuité ..... | 115 20 |
| Total à la fin de la vingtième année.... | 4.003 16 |

Ainsi donc, pour devenir, au bout de 20 ans, propriétaire d'une maison valant 4.000 francs, l'ouvrier ne devra débourser que le dixième obligatoire, 400 francs, plus 20 fois 115 fr. 20, soit en tout 2.704 francs. Si le versement initial était de deux dixièmes ou de trois dixièmes, l'annuité d'amortissement serait considérablement réduite. Il est alors plus avantageux pour l'ouvrier de ne pas réduire la prime d'amortissement de façon à se libérer le plus tôt possible; avec un versement initial de 800 francs, et en payant des annuités de 115 fr. 20, le coût de la maison, soit 4.000 francs, serait amorti en 17 ans; si le versement initial était de 1.200 francs, la période d'amortissement serait de 14 ans et quelques mois.

Toutefois, il ne faut pas croire que le sociétaire-locataire peut réduire indéfiniment la durée des versements; la complète libération n'est autorisée qu'après la septième année. La première raison est que l'annuité à verser pour se libérer en sept ans constitue une dépense assez élevée; que si l'on y ajoute le loyer à 4 0/0, elle dépasse de beaucoup ce qu'un ouvrier ou un employé peut distraire de son salaire pour son logement. La société la « Maisonnette » a été créée dans le but de secourir les plus pauvres, les déshérités; quant à ceux qui peuvent consacrer annuellement d'assez fortes sommes à l'acquisition d'un foyer, la « Maisonnette » ne leur est d'aucune utilité; ils se passent de son concours.

La deuxième raison est d'ordre purement financier. Puisque les frais généraux sont payés uniquement par le montant des loyers, il est juste que chaque sociétaire-locataire contribue proportionnellement à la valeur de leur maison, à l'acquit de ces frais; celui qui se libérerait en deux ou trois ans ne verserait que 2 ou 3 ans de loyer, et par conséquent n'aurait pas payé sa part de frais généraux.

C'est pour ces deux raisons que la Société a interdit toute libération complète avant la septième année; elle espère pouvoir amortir en 7 ans les frais d'emprunt, qui obligatoirement doivent l'être en 20 ans.

Le but de la « Maisonnette » n'est pas seulement de faire acquérir un logis salubre à ses mem-

bres au bout d'un certain laps de temps, mais encore de prévoir et de résoudre les diverses difficultés qui, pendant cette période, peuvent troubler la pleine jouissance du loyer. Déplacement de l'ouvrier, décès du sociétaire locataire, crise de chômage, maladie, grève, autant de malheureuses circonstances qui mettent le sociétaire dans l'impossibilité de remplir les engagements qu'il a contractés en signant le bail avec promesse de vente. Incendie, ouragan, tremblement de terre, autant de phénomènes qui l'obligent à faire de grosses réparations ou à reconstruire l'immeuble péniblement acquis.

Et d'abord l'ouvrier peut être obligé d'aller s'établir dans une autre ville. Le sociétaire-locataire doit chercher un remplaçant qui, avec l'agrément du Conseil d'administration, se subroge à lui dans le contrat qu'il a signé et lui succède dans tous ses droits et charges. Le sociétaire défaillant est tenu de payer le loyer jusqu'à ce qu'il soit remplacé; les réparations à faire sont à sa charge. Il lui est réclamé à titre d'indemnité 5 0/0 de la valeur de l'immeuble, même au cas où il trouverait immédiatement un nouveau locataire: le sociétaire défaillant a déjà joui de l'exemption de l'impôt; il a usé la maison que le successeur peut ne pas trouver tout à fait à son goût.

En cas de décès du sociétaire, la maison passe à ses héritiers naturels; si le sociétaire n'était pas assuré, la veuve et les orphelins peuvent ou non continuer le service des annuités; alors la société

reprend la maison sans que l'indemnité de 5 0/0 soit due. Mais si le sociétaire a pris la précaution de contracter une assurance sur la vie, sa veuve et ses enfants deviennent *ipso facto* propriétaires de l'immeuble sans bourse délier; c'est la compagnie d'assurance qui versera les annuités d'amortissement encore dues. Grâce à cette combinaison, les survivants ne doivent pas abandonner le logis pour l'acquisition duquel leur père avait fait tant de sacrifices. Le paiement d'une prime annuelle de 40 à 90 francs, qui va en diminuant jusqu'à être insignifiante, empêche de tomber en d'autres mains la maison où chaque chose évoque un souvenir, le jardin où chaque plante rappelle une pensée.

La « Maisonnette » ne devait pas s'en tenir à prêcher la prévoyance; elle devait la rendre plus facile; le Conseil d'administration, dans son rapport à l'assemblée générale du 16 mars 1913, a proposé de rendre l'assurance-vie obligatoire; le paiement d'un quart du montant de la prime annuelle s'effectuerait à l'aide d'une diminution d'intérêts consentie par la Caisse des dépôts et consignations sur toutes les sommes ainsi assurées; le Conseil d'administration porterait cette diminution de

| | | | |
|---|---|---|---|
| 25 % à | 35 % | quand le sociétaire aurait | 1 enfant de moins de 16 ans |
| à | 45 % | — | 2 — |
| à | 55 % | — | 3 — |
| à | 65 % | — | 4 — |
| à | 75 % | — | 5 — |
| à | 100 % | — | 6 ou plus de 6 de moins de 16 ans. |

Cette proposition a été adoptée le 12 avril 1913. Ainsi, à l'heure suprême, le sociétaire n'aura pas le regret de n'avoir pas prévu; quelques années d'attente, les enfants grandiront, et la famille retrouvera son aisance.

D'autres malheurs moins graves peuvent s'abattre sur la petite maison du travailleur; la maladie, le chômage, la grève ne lui permettent plus de payer régulièrement son loyer; le propriétaire patiente un mois, deux mois tout au plus; s'il est assez bon pour ne pas l'expulser, il lui donne congé. Voilà l'ouvrier dans la rue, poussant péniblement un charreton chargé de vieux meubles, traînant derrière lui une marmaille en haillons; il est à la recherche d'un abri, hangar humide ou mansarde délabrée; ce soir il dormira avec ses enfants dans quelque cave aux murs gluants, disputant aux chiens le peu de paille qui s'y trouve, et encore il s'estimera assez heureux!

Tel n'est pas le sort du sociétaire-locataire de la « Maisonnette ». Le Conseil d'administration peut, après examen de la situation, le dispenser du paiement de son loyer, si pendant les périodes de prospérité il a fait des versements dépassant le chiffre prévu au contrat; la « Maisonnette » fonctionne ici comme caisse de prévoyance. Si la crise était de trop longue durée, l'ouvrier abandonnerait son pays, rechercherait quelque camarade pour le subroger dans tous ses droits et devoirs vis-vis de la société; le remboursement des avances lui permettrait d'attendre des jours meil-

leurs sans être obligé d'aller implorer la charité publique.

Il peut aussi arriver que la maison subisse d'importants dégâts par le fait d'un incendie ou d'un ouragan. Pour prévenir la première éventualité, la société assure l'immeuble pour le compte du sociétaire et paie une prime annuelle de 2 à 2,50 francs; le sociétaire assure lui-même son mobilier et le recours des voisins. En cas de sinistre, la maison est reconstruite, mais le sociétaire ne peut demander aucune indemnité à la société pour privation de jouissance pendant le temps de la reconstruction; toutefois, il ne paie pas de loyer, et la durée du bail est accrue d'autant de mois qu'il sera nécessaire pour reconstruire l'immeuble sinistré; il y a en quelque sorte suspension des effets du contrat de bail.

Au cas de grosses réparations, la société avance les sommes nécessaires qui lui sont remboursées par annuités; ces réparations sont faites sous la surveillance de l'architecte de la société.

Dès le jour où le prix de la maison est totalement remboursé, l'immeuble devient la propriété de l'actionnaire; un acte notarié constate cette attribution; il n'y a pas vente; elle entraînerait la perception du droit d'enregistrement de 7 0/0, il y a partage d'action, cessation d'indivision. La question de savoir si cette attribution devait être soumise à la formalité de la transcription a été agitée au cours des conférences de la Société française des habitations à bon marché; les uns, par-

tisans de la transcription, invoquaient la nécessité de donner à cet acte la publicité indispensable; les autres prétextaient de l'effet déclaratif du partage pour repousser toute transcription. Le tribunal de Montreuil-sur-Mer a consacré récemment cette dernière solution à l'occasion d'un procès intenté par un créancier contre la « Société des plages familiales ».

Donc, dès le jour où les actions souscrites en représentation du prix de la maison ont été entièrement libérées et remises en échange de l'immeuble, l'actionnaire en est propriétaire *erga omnes*. Il pourra en disposer comme il l'entendra, la louer et même la vendre. Dans ce dernier cas, la société la « Maisonnette » jouit du droit de préemption qu'elle s'était réservé dans le contrat de bail avec promesse de vente par la clause suivante:

« La Société se réserve de convention expresse un droit de préemption à son profit pour le rachat, au prix offert par un tiers, de toute habitation que le locataire, devenu propriétaire, ou ses ayants cause à titre universel ou particulier, serait disposé à vendre ». « Le propriétaire devra faire connaître ses intentions au Conseil d'administration par lettre recommandée à son président, qui dans le délai de 20 jours transmettra la décision prise.

» Si le droit de préemption est exercé, la revente à la société sera réalisée immédiatement et le prix en sera payé dans le délai de quatre mois.

» Si la société renonce à son droit de préemption, le propriétaire de l'habitation pourra traiter

avec l'acquéreur, mais sans que le prix puisse être inférieur à celui dont il aura donné connaissance au Conseil d'administration.

» Tout propriétaire qui contreviendrait à la présente clause serait passible de dommages-intérêts que la société pourra réclamer par tous moyens et voies de droit. »

Ces dispositions dont la société paraît être la bénéficiaire sont favorables à l'ancien sociétaire. Par l'exercice de son droit de préemption, elle veille à l'intérêt de ses anciens locataires; elle ne se rendra pas acquéreuse de l'immeuble si le vendeur retire un prix élevé; au contraire, si le propriétaire est poussé à vendre par un pressant besoin d'argent et partant dans des conditions désavantageuses, la société exercera son droit de préemption et le tiers désireux d'acquérir devra offrir un prix convenable s'il veut demeurer propriétaire de l'immeuble.

Si le sociétaire qui a fini de payer sa maison n'a plus rien de commun avec la société, il est de son devoir de ne pas quitter la société; il trouve à la « Maisonnette » un placement sûr et rémunérateur de ses économies. Désireux de faire à autrui ce que d'autres ont fait pour lui, il aidera à l'émancipation de l'élite morale des travailleurs.

Une société si bien organisée ne pouvait obtenir que de bons résultats, mais personne n'aurait cru que ses succès fussent si considérables. En effet, si nous comparons le bilan des exercices 1904 et 1913, le capital souscrit est passé de 98.720 francs à

2.383.000 francs; la société, qui au 30 décembre 1904 possédait seulement 3 maisons valant 33.470 francs, en possède actuellement 240 d'une valeur totale de 1.893.029 francs; le nombre de membres, qui était de 67, est passé à 593; enfin, malgré les conditions de plus en plus avantageuses offertes par la société à ses membres, le dividende distribué s'est élevé de 3 à 3,40 0/0.

En terminant l'étude sommaire du fonctionnement de la « Maisonnette », nous devons dire que la prospérité de cette société tient moins aux avantages que la loi a accordés aux coopératives qu'au dévouement de certains administrateurs de la société. Le législateur ne peut qu'édicter des règles qui restent lettre-morte sans la constante intervention des particuliers; toutes nos lois sociales reposent sur ce postulat: le pays acceptera-t-il les avantage concédés? Se trouvera-t-il des hommes qui entreprendront la lourde tâche de faire profiter leurs concitoyens des bénéfices de la loi? A Nantes, les hommes de bonne volonté n'ont pas fait défaut; ils ont su tirer partie d'une législation encore méconnue dans certaines villes de France.

### § 2. *Société anonyme de logements économiques pour familles nombreuses*

Les fondateurs de cette société se sont trouvés en présence d'un problème très délicat: assurer aux actionnaires un dividende rémunérateur et

construire des logements à bon marché pour des ouvriers chargés de famille, obtenir beaucoup avec peu d'argent. A Paris, où le terrain, les matériaux de construction, la main-d'œuvre sont très chers, comment arriver à supprimer ces chambrettes obscures, ces hangars humides, ces courettes étroites, ces mansardes délabrées où couchent, pêle-mêle, hommes, femmes, enfants, vieillards.

D'immenses projets sont élaborés pour mettre fin à cette situation intolérable; la préfecture de police a déjà conçu le plan d'un plus grand Paris débordant par-dessus les fortifications; on déclassera ces terrains, on les utilisera, on assainira la capitale, on se préoccupera des procédés financiers que la ville emploiera pour se procurer les ressources indispensables à l'exécution de ces travaux. Mais on le fera demain, tandis que le fléau poursuit ses ravages.

La besogne présente est plus modeste. Il fallait rechercher un palliatif; la Société des logements économiques pour familles nombreuses a trouvé le remède à un mal aussi meurtrier.

Cette société a pour but: 1° de procurer aux familles nombreuses ayant au moins trois enfants vivants des logements suffisants, hygiéniques et à bon marché; 2° de faire cette démonstration: que les capitaux qui voudraient s'employer dans la construction des habitations à bon marché peuvent recevoir une rémunération suffisante.

Elle n'édifie pas des maisons individuelles, mais d'énormes immeubles où habitent des centaines

d'individus; elle recherche les endroits où les terrains sont bon marché. Ainsi elle a ouvert quatre groupes immobiliers, le premier en 1905, rue du Télégraphe, 3, à Ménilmontant; le second, rue Belliard, 83, à Montmartre; le troisième, rue du Cotentin, 36, dans le XV^e^ arrondissement; le quatrième, en 1911, boulevard Kellermann, en face les fortifications, dans le XIII^e^ arrondissement. Fin 1914, le groupe de la rue du Moulin-Vert, à Montrouge, sera terminé; M. et Mme Gallice ont chargé cette société de la construction et de la gestion d'un immeuble destiné aux familles nombreuses, à édifier, de leurs deniers, rue de Vaugirard, au Bas-Meudon.

La population totale de ces immeubles, lors de l'ouverture du groupe de la rue du Moulin-Vert, sera de 3.350 habitants; le nombre des enfants, qui atteint la proportion de 5,54 par logement dans l'immeuble, rue du Cotentin, progressera; en effet, la société, en présence des résultats financiers favorables, a décidé de ne prendre à l'avenir comme locataires que des familles ayant au minimum quatre enfants vivants et de dégrever les familles ayant au moins quatre enfants au-dessous de seize ans; ces dégrèvements varient de 8 à 24 francs par an selon l'âge du quatrième enfant. Cette société procure des logements à des familles très nombreuses, alors que notre plus grande société philanthropique n'a pas encore atteint une moyenne maxima supérieure à deux enfants par logement; et pourtant elle n'a cessé de fournir à ses actionnaires un

dividende de 3 0/0 et elle a constitué 130.000 francs de réserves légale et statutaire.

La société a pour but de procurer aux familles nombreuses des logements suffisants, hygiéniques, à bon marché.

1° *Suffisants.* — Les logements de 4 pièces comprennent 3 chambres, 1 salle à manger, water-closet et cave, destinés aux familles ayant de 4 à 8 enfants, ont en moyenne une superficie de 46 mq. 50; les logements de 3 pièces occupent un emplacement de 36 mq.; ceux de 2 pièces (1 chambre et 1 salle à manger-cuisine), un emplacement de 25 mètres carrés. Les quatre immeubles actuellement en service renferment 380 logements, comprenant 1.312 pièces habitables.

2° *Hygiéniques.* — Ces groupes immobiliers sont situés à la périphérie de la ville, en des endroits sains et bien aérés; ils sont bâtis près des espaces libres. Aussi l'immeuble de la rue Belliard bénéficie des espaces libres de la zone militaire, avec vue sur la plaine de Saint-Denis; l'immeuble de la rue du Cotentin est orienté et disposé de telle façon qu'au mois de décembre le soleil pénètre dans les logements du rez-de-chaussée, situés au fond des deux cours; en face, se trouvent les espaces libres de la gare des marchandises de l'Ouest-Etat et les jardins de l'Institut Pasteur.

Aux critiques qui furent formulées: que deviendront vos centaines d'enfants avec les épidémies

te les que rougeole, scarlatine, coqueluche? la société a répondu que le danger naît non de la juxtaposition de nombreux logements ensoleillés et aérés, mais de celle des taudis; d'ailleurs les statistiques sont venues appuyer l'argumentation des dirigeants de la société; en 1912, la mortalité moyenne dans les quatre premiers immeubles a été à peine de 9 p. 1000, alors que le taux de mortalité des arrondissements où ils se trouvent, a été de 11 p. 1000. C'est que la société s'est attachée à assurer la propreté des cours et des escaliers, de leur lavage et aération; elle a disposé des chasses d'eau dans les water-closets à la turque; elle a expulsé les locataires malpropres, s'est préoccupée de la question de l'eau potable (l'eau de source est la seule dont les robinets sont accessibles aux enfants).

La bonne hygiène des maisons et la bonne santé de leurs habitants sont dues à l'acharnement qu'a mis le Conseil d'administration à faire prendre aux locataires des habitudes de propreté.

3° *A bon marché.* — Théoriquement, il faudrait que le prix du loyer du logement de l'ouvrier ne dépasse pas le sixième de son salaire annuel, qu'il soit à peu près de 300 francs par an, soit 1 franc par jour de travail. La Société des logements économiques pour familles nombreuses a pu offrir des logements de 4 pièces à des prix variant de 390 à 440 francs; le prix de la location par pièce est passé en 7 ans de 88 à 108 francs. Toutefois,

les logements de la société sont encore de 20 0/0 au moins meilleur marché que les logements similaires du quartier de la situation de l'immeuble.

Les capitaux ont-ils trouvé à ces entreprises une rémunération suffisante?

Constituée le 29 mars 1903 au capital modeste de 236.000 francs, cette société a pour 2 millions de francs d'actions souscrites, dont 150.000 francs par la Caisse d'épargne de Paris. Elle s'est interdit de distribuer un dividende supérieur à 3 0/0, mais depuis 1906 elle paye régulièrement ce 3 0/0 maximum à ses actionnaires. La réserve légale est de 13.371 francs et la réserve extraordinaire est de 118.304 francs, soit en tout 131.675 francs. Elle aura amorti dans 50 ans une somme de 596.000 francs, représentant à raison de 525.000 francs la valeur des deux emprunts faits à l'Assistance publique, et celle de 71.000 francs représentant la valeur du terrain acquis du domaine de la ville de Paris sur lequel est édifié l'immeuble de la rue du Cotentin.

Ces chiffres suffisent à établir que la société a réalisé, tout au moins à titre de démonstration, le double but qu'elle s'était proposé d'atteindre: loger à bon marché des familles nombreuses et rémunérer le capital qui s'emploie à cette œuvre. Elle a voulu par là encourager les initiatives et surtout l'initiative privée, qui seule est capable d'agir économiquement dans la gérance d'immeubles à population dense, si fertile en incidents variés; à chaque litige, même de nature semblable, il faut une

solution spéciale ; ni l'Etat, ni les départements, ni les administrations municipales ou autres n'ont la souplesse et la fermeté nécessaires pour créer et exploiter des groupes immobiliers. Le rôle des pouvoirs publics est uniquement d'encourager, par des concours financiers à taux réduit, les particuliers ou les sociétés sérieuses qui poursuivent l'amélioration du logis du pauvre. Nous verrons dans la deuxième partie de cet ouvrage comment, en France, les pouvoirs publics ont compris leur rôle.

# DEUXIÈME PARTIE

## ROLE DES POUVOIRS PUBLICS EN FRANCE

---

LIVRE PREMIER. — La Législation Française

LIVRE II. — Role des Departements et des Communes

## LIVRE PREMIER. — La Législation Française

### *Considérations générales*

Divers textes législatifs se sont occupés des habitations à bon marché parmi lesquels les plus importants sont la loi du 30 novembre 1894, la loi du 12 avril 1906, la loi du 10 avril 1908 intéressant surtout les populations rurales, enfin deux lois toutes récentes qui viennent compléter et étendre les précédentes celles du 26 février 1912 et celle du 23 décembre de la même année.

C'est la Société française des habitations à bon marché qui entreprit de doter notre pays d'une législation protectrice ; certains de ses membres allèrent étudier sur place la loi belge du 9 août 1889, son fonctionnement, ses bienfaits ; de l'expérience belge ils retinrent le succès et aussi les défectuosités. Les membres délégués rentrèrent en France avec l'espoir de faire aboutir une loi imitant celle de 1889, mais ils se proposaient de faire mieux.

Des études au sein de la Société française des habitations à bon marché, nos travaux parlementaires si lents ajournèrent jusqu'en 1894 l'heureuse arrivée de cette loi dont M. Fleury-Ravarin avait présenté le projet, le 5 mars 1892 « comme une œuvre de bien-être matériel et de dignité morale ». Le

projet de M. Siegfried était bien conçu, savamment élaboré; mais les concessions faites en cours de discussion, tant à la Chambre qu'au Sénat, le transformèrent tellement qu'il fut méconnaissable. Aussi quels pauvres résultats devait-il donner?

Bien que cette loi de 1894 n'ait été qu'un essai, elle a posé la première pierre de l'édifice; elle a imprimé une direction commune aux sociétés antérieures, a stimulé le zèle de l'initiative privée, a enfin donné l'impression des transformations nécessaires et des améliorations possibles de l'œuvre à accomplir.

La médiocrité de ses résultats tient au mauvais vouloir de l'administration elle-même qui se plaisait à méconnaître l'existence de cette loi. L'Etat s'intéressait peu à voir s'élever des maisons pour les travailleurs; il gênait, décourageait au lieu de leur venir en aide, ceux qui voulaient mettre en pratique la loi de 1894.

La loi du 12 avril 1906 intervint; son article 18 abrogea la loi de 1894 ainsi que celle du 31 mars 1896.

Cependant il serait erroné de croire que le législateur ait remanié de fond en comble l'ancienne loi, en ait changé du tout au tout la portée. Les principes posés par la loi de 1894 sont demeurés tels; des modifications seules ont été apportées: la construction des logements populaires a obtenu des Pouvoirs publics une protection plus efficace; la loi n'a point limité ses faveurs aux habitations seules et par son article 16 § 2 a étendu ses avantages aux

jardins ouvriers dont la contenane n'excèdera pas dix ares et à l'établissement de bains-douches destinés aux personnes peu fortunées.

La loi de 1906 a réalisé un incontestable progrès sur la précédente. Elle a plus de hardiesse ; elle a accordé des immunités fiscales plus larges, mais elle n'a pas pu installer la gratuité absolue à cause des difficultés budgétaires. Son principal effet a été de mettre à la disposition des sociétés de construction des capitaux suffisants ; elle a obligé les caisses publiques à ouvrir plus largement leur bourse, à faire crédit à ces pauvres ouvriers désireux d'avoir un foyer. Grâce à elle caisses d'épargne, caisse des dépôts et consignations, bureaux de bienfaisance, hospices, hôpitaux, communes, départements ont destiné une partie assez considérable de leurs fonds à la destruction des taudis et à l'édification de maisons salubres. Elle a rendu obligatoires les comités de patronage, a étendu leurs attributions, a modifié leur composition, leur a donné une sorte de puissance publique. Par ces innovations fécondes en résultats, la loi de 1906 est devenue la loi fondamentale des habitations à bon marché.

Et d'ailleurs M. Strauss qui fut le père de la loi en a donné lui-même le véritable caractère : « Cette loi de 1906, dit-il, va constituer désormais la charte de l'habitation à bon marché ; elle a été, elle sera critiquée pour des motifs divers et contradictoires ; elle n'est assurément pas parfaite, puisqu'elle a été le résultat de transactions nécessaires et qu'elle a dû tenir compte des mœurs, des habitudes, du goût,

voire même des préjugés administratifs et politiques. Telle qu'elle est néanmoins avec ses imperfections, si tous ceux qui sont appelés à concourir à son exécution, en ont la ferme volonté, si l'opinion publique est confiante, elle est susceptible de faire beaucoup de bien et d'inaugurer enfin une ère nouvelle ».

Nous allons examiner dans ce chapitre si les prédictions du rapporteur de la loi se sont réalisées ; mais auparavant nous devons étudier le mécanisme des deux organes d'exécution de la loi : les Comités de patronage et le Conseil supérieur des habitations à bon marché.

# CHAPITRE PREMIER

## LA LOI DE 1906 ET LES MODIFICATIONS Y APPORTÉES

### § I. *Organes d'exécution*

*Les Comités de patronage.* — Le législateur de 1894 avait cru favoriser l'essor de la construction privée par la création et le fonctionnement des comités de patronage, et avait donné un caractère officiel à ces comités qui devaient remplir un rôle d'auxiliaire dans l'expansion et la vulgarisation de la loi. L'organisation de cette institution était facultative, et le législateur présumait que de nombreuses initiatives généreuses interviendraient et rechercheraient, sous le couvert d'un comité de patronage, l'appui de l'Etat. Il n'en a rien été; la loi a végété: le 31 décembre 1903 il y avait seulement 52 départements ayant des comités locaux dont la plupart n'ont existé que sur le papier certains ne se sont pas réunis, d'autres, s'étant réunis une seule fois, ont estimé ne pouvoir rien faire faute de ressources.

En vain le Conseil supérieur invita les autorités locales à faire des enquêtes pour dévoiler la néces-

sité de logements salubres. Une enquête eût lieu seulement dans deux villes ; on se heurta à la force d'inertie des municipalités. « Dans l'une de ces deux villes, rapporte M. Picot, le premier acte de la commission d'enquête, instituée par arrêté du préfet, a été de déclarer à l'unanimité, qu'elle se refusait de procéder à une enquête, l'état des logements de la ville étant connu de tous les membres présents. La Commission a échangé quelques vues sur l'état défectueux des habitations et ne s'est réunie qu'une fois pour écouter la lecture de trois rapports attestant, sans aucune précision, le nombre énorme de familles logeant dans les caves et les efforts à faire pour assurer l'hygiène de la ville. »

Le législateur a compris qu'il devait intervenir plus directement et plus efficacement dans la question du logement.

*Composition.* — L'article premier de la loi du 12 avril 1906 institue obligatoirement dans chaque département un ou plusieurs comités de patronage des habitations à bon marché et de prévoyance. D'un autre côté pour en faciliter l'établissement le département doit subvenir aux frais de local et de bureau des comités ainsi qu'aux frais de déplacement nécessaires pour l'application de la loi suivant le tarif et dans les conditions déterminées par le Conseil général (article 4).

Ces comités sont institués par décret du Président de la République après avis du Conseil général et du Conseil supérieur des habitations à bon

marché; ce décret détermine l'étendue de la circonscription et fixe le nombre des membres du comité; ce nombre qui, avant la loi du 23 décembre 1912, variait entre neuf et douze peut atteindre quinze et même dix-huit pour le département de la Seine.

Le tiers des membres du Comité est nommé par le Conseil général qui le choisit parmi les conseillers généraux, les maires et les membres des Chambres du commerce ou des Chambres consultatives des Arts et Manufactures de la circonscription du Comité. Les deux autres tiers sont désignés dans les conditions déterminées par un arrêté du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, pris après avis du Comité permanent du Conseil supérieur, parmi les personnes spécialement versées dans les questions de prévoyance, d'hygiène, de construction et d'économie sociale.

Les membres désignés par arrêté du Ministre sont des personnes compétentes prises surtout parmi les médecins et les architectes; les premiers, obligés de pénétrer dans des bouges immondes pour soigner les malheureux ouvriers agonisant sur un grabat, comprennent mieux que quiconque l'urgence de la réforme; les secours sont plus à même de connaître les moyens les plus économiques de construction; les premiers recherchent la salubrité des maisons, les seconds le bon marché.

Le concours de médecins et d'architectes ne saurait être suffisant, mais faut-il comme certains le prétendent, et ainsi qu'il est pratiqué en Belgique

pour les comités de patronage, en Allemagne pour les caisses d'assurance, réserver un rôle direct aux principaux intéressés, aux ouvriers? Nous ne le pensons pas. Croit-on que les malheureux étaleront leur misère, qu'ils dévoileront la malpropreté de leurs logis? Ils arriveront endimanchés aux réunions du comité dont ils feront partie; et alors en présence d'hommes qu'ils ne sont pas habitués à voir, ils éprouveront une certaine honte à dénoncer le mal qui les tenaille; et leur concours qui devrait être précieux n'est d'aucun intérêt. De plus est-ce parce qu'ils souffrent le mal qu'ils doivent en connaître le remède?

Le Comité de patronage doit être composé d'hommes compétents; des renseignements exacts seront fournis par des enquêtes bien menées. Quant aux intéressés, s'ils le veulent, ils peuvent intervenir d'une façon pour eux plus simple et plus profitable: c'est de fonder des coopératives où ils accumulent leur épargne. On ne doit pas les inviter à chercher la solution du problème, mais à mettre en œuvre les moyens d'application que les comités de patronage auront mûrement étudiés: c'est là leur devoir.

Un arrêté du 15 mars 1913 abrogeant celui du 26 janvier 1907 règle les conditions de nomination des membres qui ne sont pas à la nomination des Conseils généraux.

Le préfet doit nommer:

Un membre parmi les directeurs des caisses d'épargne élus par les conseils des directeurs des cais-

ses d'épargne situées dans la circonscription du comité.

Un membre parmi les administrateurs d'offices publics d'habitations à bon marché élus par les conseils d'administration des offices existant dans la circonscription du comité; à défaut d'office public, il est élu un membre de plus dans la catégorie suivante.

Un ou deux membres parmi les administrateurs de sociétés d'habitations à bon marché ou de sociétés de crédit immobilier élus par les bureaux de ces sociétés, ayant leur siège dans la circonscription du comité.

Un ou deux membres parmi les membres des sociétés de secours mutuels ou d'unions de sociétés de secours mutuels élus par les bureaux des sociétés et unions ayant leur siège dans la circonscription du comité.

Un membre du comité départemental d'hygiène ou des commissions sanitaires de la circonscription du comité, choisi par le préfet.

Un ingénieur ou architecte au service de l'Etat ou du département dans la circonscription du comité, choisi par le préfet.

De un à quatre membres choisis par le préfet parmi les personnes notoirement désignées par leur compétence et leur zèle en matière d'habitations à bon marché, de jardins ouvriers, de bains-douches, d'hygiène, de prévoyance sociale ou de bienfaisance.

A défaut de caisse d'épargne, de sociétés d'habi-

tations à bon marché ou société de crédit immobilier ou bien de société de secours mutuels dans la circonscription du comité, les membres prévus pour ces catégories sont remplacés par des membres de la dernière catégorie choisis par le préfet.

En vue d'intéresser plus étroitement tous ces organismes appelés à être représentés dans les comités de patronage, le ministre du Travail a décidé, que dorénavant la désignation de leurs représentants serait assurée par voie d'élection. Ainsi quel que soit, dans les limites légales, le nombre des membres d'un comité, il se trouvera également réparti entre les membres nommés par le Conseil général, les membres élus par les organismes intéressés et les membres nommés par le préfet.

*Fonctionnement.* — En ce qui concerne le fonctionnement des comités, le décret du 10 janvier 1907 portant règlement d'administration publique, renferme dans son article premier et suivants des dispositions complétant la loi de 1906.

Une fois composés selon les règles ci-dessus, les comités sont installés par le préfet dans l'arrondissement chef-lieu et par les sous-préfets dans les autres arrondissements.

Dans sa première séance le comité désigne son président et, s'il y a lieu, un vice-président; il nomme aussi un secrétaire qui peut être pris en dehors du comité (décret, article 2).

Ainsi constitué le comité élabore son règlement et le transmet à l'approbation du préfet. Les délibé-

rations sont prises à la majorité absolue des votants et lorsque la moitié plus un des membres qui le composent sont présents. S'il y a partage, la voix du président est prépondérante (décret, article 3).

Le Comité se réunit sur convocation du président quand les besoins l'exigent, ou lorsque trois membres le demandent par écrit. Il doit tenir au moins quatre réunions par an, et il ne doit pas s'écouler plus de quatre mois dans l'intervalle de deux sessions; auquel cas le préfet convoquerait d'office le comité; ce droit lui appartient aussi en cas d'affaire urgente.

Tout membre absent à trois convocations successives, et non excusé, sera déclaré démissionnaire par le préfet. Si le nombre de démissionnaires était tel que le comité ne pût délibérer valablement, ou en cas d'abus grave, le Comité permanent du Conseil supérieur, saisi par un rapport du préfet au Ministre émettra son avis dans la dissolution du Comité. Le décret du 3 mai 1913 ajoute que, dans ces cas, l'impossibilité de produire l'avis du Comité de patronage étant constatée, il sera statué directement par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, après avis du préfet et du Comité permanent du Conseil supérieur.

Dans le courant de janvier (de février, dit le nouveau décret), le Comité doit adresser au ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, par l'intermédiaire du préfet, un rapport détaillé sur ses travaux et l'état de sa situation financière avec les comptes de l'exercice écoulé et le budget de l'exer-

cice courant. En accordant ainsi un délai de un mois en plus les rapports du Conseil supérieur seront plus exacts; beaucoup de Comités n'avaient pas le temps suffisant pour faire connaître leurs importants travaux au Comité permanent; et par conséquent les statistiques publiées par l'*Officiel* dans le courant des mois de juin et de jüillet, risquaient fort d'être erronées. Il est vrai qu'il y aura toujours des Comités négligents qui laisseront bien passer la date du 28 février!

*Attributions.* — Les Comités de patronage ont vu petit à petit s'élargir le cercle de leurs attributions. Ils remplissaient auparavant un simple rôle de propagande. Aujourd'hui le législateur exige maintes fois leur avis et leur attribue en quelque sorte un rôle de tutelle.

C'est ainsi qu'ils ont pour mission d'encourager par tous moyens les constructions de maisons ouvrières soit individuelles, soit collectives. Ils peuvent faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture, distribuer des prix d'ordre et de propreté, en un mot stimuler par tous moyens même pécuniaires, l'initiative privée et l'éclairer.

L'enquête permet d'étudier sur toutes ses faces le problème du logement ouvrier, de mesurer les chances de succès d'une entreprise en connaissant d'avance quelle somme les ouvriers de telle localité peuvent distraire de leur salaire pour leur logement. Entourées de ces renseignements les sociétés de construction ne peuvent que prospérer; leur

faillite aurait amené sûrement le discrédit de la loi.

Des concours d'architecture révèlent les types de maisons les plus remarquables au point de vue hygiénique et au point de vue économique; une émulation salutaire naît entre architectes dans le but d'obtenir une récompense décernée par un corps officiel qui accroîtra leur réputation professionnelle; les architectes s'ingénient à trouver des plans moins dispendieux.

Le Comité de patronage en distribuant des prix aux ouvriers qui tiennent leur maisonnette, développe dans cette classe l'esprit d'ordre et de propreté grâce auquel la dignité de l'homme grandit avec son bien-être.

Par des allocations gracieuses il permettra aux sociétés naissantes, surtout aux coopératives ouvrières qui se constituent presque sans aucun capital, de supporter les frais d'organisation et de premier établissement qui pèsent lourdement sur leurs budgets.

Ces comités ont aussi un rôle de contrôle; l'article 5 de la loi de 1906 modifié par la loi du 23 décembre 1912 le définit ainsi:

« Les Comités de patronage certifieront la salubrité des maisons et logements qui doivent bénéficier des avantages de la loi. S'ils refusent ce certificat ou s'ils négligent de le délivrer dans les trois mois de la demande qui leur en sera faite, les intéressés pourront se pourvoir devant le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale qui statuera

après avis du préfet et du Comité permanent. Ils pourront soumettre à l'approbation du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale des règlements indiquant les conditions que devront remplir les constructions pour être agréées.

» Tant que les maisons et logements bénéficient des avantages de la présente loi, les Comités de patronage ont le droit de s'assurer que les conditions de salubrité subsistent. Si les maisons ou logements cessent d'être salubres par suite de modifications dans les aménagements le Comité de patronage peut retirer le certificat de salubrité. Sa décision motivée est notifiée au propriétaire qui a un délai d'un mois pour se pourvoir devant le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.

Enfin, les Comités ont un rôle consultatif; leur avis est nécessaire pour la constitution de sociétés d'habitation à bon marché, pour la création d'offices publics d'habitations à bon marché; il est aussi indispensable, pour autoriser les communes à construire des habitations à bon marché collectives comprenant des logements pour familles nombreuses, à faire des apports de terrains ou de constructions aux sociétés, etc., etc.

*Conseil supérieur des habitations à bon marché.* — Le Conseil supérieur des habitations à bon marché a été institué par l'article 14 de la loi de 1906, qui est la reproduction du même article de la loi du 30 novembre 1894. A ce Conseil, constitué auprès du ministre du Travail et de la Prévoyance

sociale, sont soumis tous les règlements à faire sur toutes les questions concernant les logements économiques. Les comités de patronage lui adressent dans le courant du mois de février un rapport détaillé sur leurs travaux. Le Conseil supérieur en donne le résumé avec ses observations dans un rapport d'ensemble adressé par le ministre du Travail au Président de la République.

— Le Conseil supérieur des habitations à bon marché comprend actuellement une cinquantaine de membres, savoir: le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale président, deux vice-présidents, six membres du Sénat, huit membres de la Chambre des députés, deux membres du Conseil d'Etat, des personnes spécialement versées dans les questions de prévoyance, d'hygiène, de construction et d'économie sociale, divers membres de sociétés de construction ou de crédit d'habitations à bon marché, de fondations, de sociétés de crédit immobilier et d'offices publics d'habitations à bon marché, des membres de sociétés de secours mutuels et de syndicats professionnels, des membres de comités de patronage, un membre de l'Académie des sciences morales et politiques, un membre de l'Académie des beaux-arts, un membre de l'Académie de médecine, un membre de la Société française des habitations à bon marché, un membre de la Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité, un membre de la Société de médecine publique et d'hygiène professionnelle, un membre de l'Ins-

titut des actuaires français, enfin divers membres de droit.

Le nombre considérable de notables personnages à compétence variée qui forment ce Conseil nous prouve qu'il n'est aucun problème social qui puisse les désintéresser totalement; l'on y voit M. Rostand à côté de M. Ripert, un membre de l'Institut près d'un maître des requêtes. Le point de vue qui peut échapper à l'un d'eux, intéresse tout spécialement un autre. Il faut qu'il en soit ainsi, puisque ce Conseil est appelé à trancher en dernier ressort les principales questions de l'habitation.

Dans le sein de ce Conseil, sont choisis par le ministre douze membres qui constituent le Comité permanent; ce comité se réunit sous la présidence de l'un des vice-présidents, délibère sur les affaires urgentes et d'importance secondaire et instruit les questions à soumettre au Conseil supérieur.

### § 2. *Champ et conditions d'application de la loi*

Pour bénéficier des avantages de la loi, les maisons collectives ou individuelles doivent remplir certaines conditions.

Il faut: 1° que leur valeur locative ne dépasse pas un certain chiffre; 2° qu'elles soient salubres; 3° qu'elles soient destinées à une certaine catégorie de personnes.

1° *Que leur valeur locative ne dépasse pas un certain chiffre.* — C'est dans la détermination de ce chiffre que les modifications apportées par les lois nouvelles ont été le plus profondes. L'article 5 de la loi de 1906 déterminait ce maximum, mais déjà la loi de finances du 13 juillet 1911 modifiait les deux premiers paragraphes de l'article 5, et l'article 2 de la loi du 23 décembre 1912 le remaniait complètement.

Sous le régime de la loi de 1906, les maisons ne devaient pas dépasser, au moment de la construction, une certaine valeur locative dont le chiffre était fixé pour chaque commune tous les cinq ans par une commission siégeant au chef-lieu du département et composée d'un juge au tribunal civil, d'un conseiller général et d'un agent des Contributions directes, désignés par le préfet; les maires pouvaient faire à cette commission toutes observations utiles sur la fixation de cette valeur locative dans leurs communes.

La loi traçait les limites dans lesquelles la commission pouvait se mouvoir; le chiffre à déterminer ne pouvait excéder le maximum légal, ni être inférieur de plus d'un quart à ce maximum.

Ainsi donc la valeur locative maxima variait d'un département à l'autre, et dans chaque département d'une commune à l'autre. Aujourd'hui, le législateur a établi une règle uniforme; les commissions spéciales n'existent plus; la loi du 13 juillet 1911 dit simplement:

« Les avantages concédés par la présente loi

(loi de 1906) s'appliquent aux maisons destinées à l'habitation collective lorsque la valeur locative réelle de chaque logement ne dépasse au moment de la construction les maxima ci-après » :

Quels étaient donc ces maxima ?

| | |
|---|---|
| 1° Communes au-dessous de 1.001 habitants | 140 » |
| 2° Communes de 1.001 à 2.000 habitants. | 200 » |
| 3° Communes de 2.001 à 5.000 habitants. | 225 » |
| 4° Communes de 5.001 à 30.000 habitants et banlieue des communes de 3.001 à 200.000 habitants dans un rayon de 10 kilomètres | 250 » |
| 5° Communes de 30.001 à 200.000 habitants et au-dessus dans un rayon de 15 kilomètres et grande banlieue de Paris, c'est-à-dire communes dont la distance aux fortifications est supérieure à 15 kilomètres et n'excède pas 60 kilomètres | 325 » |
| 6° Petite banlieue de Paris dans un rayon de 15 kilomètres | 400 » |
| 7° Communes de 200 habitants et au-dessus | 440 » |
| 8° Ville de Paris | 550 » |

Pour les maisons individuelles, ces maxima étaient majorés d'un cinquième, c'est-à-dire que pour les maisons individuelles dans une commune de 1.500 habitants par exemple, la valeur locative

maxima était de 240 francs au lieu de 200 francs; pour celles construites dans la ville de Paris, leur valeur locative, au lieu d'être inférieure à 550 francs, pouvait atteindre 660 francs.

La valeur locative prise en considération était déterminée par le montant du loyer porté dans les baux, augmenté, le cas échéant, du montant des charges autres que celles de salubrité (eau, vidange, etc.) et d'assurance contre l'incendie ou sur la vie. Par contre, il était diminué du montant de la valeur locative afférente aux jardins et autres emplacements compris dans le bail, qui ne constitueraient pas pour l'habitation un moyen indispensable d'accès, d'éclairage ou d'aération.

Dans le cas où il n'existait pas de bail, par exemple s'il s'agissait d'une maison individuelle construite et occupée par le propriétaire lui-même, la valeur locative était fixée à cinq cinquante-six pour cent (5,56 0/0) du prix de revient réel de l'immeuble. Pour connaître ce prix de revient, base du calcul, la loi exigeait que le propriétaire en justifie l'exactitude par la production de tous documents utiles (baux, contrats, devis, mémoires, etc.); à défaut de justification, la valeur locative était appréciée par comparaison avec les autres maisons de la localité.

La loi de 1906 apportait donc des améliorations très sensibles. Elle a changé le mode de calcul de la valeur locative; avant 1906, l'on était obligé de combiner la loi du 30 novembre 1894 avec le décret du 21 septembre 1895; il fallait ajouter au chiffre

désigné par la loi le tiers de ce chiffre et majorer le total du dixième. La loi de 1906 fixe elle-même le taux.

De plus, elle a accordé aux maisons individuelles un régime de faveur dont le rapporteur de la loi au Sénat a donné l'explication : « Il est superflu de dire à quel point la maison individuelle, pour toutes sortes de raisons, est supérieure à la maison collective. Elle l'est parce qu'elle conduit le petit locataire, le coopérateur, à devenir par l'épargne, par la prévoyance, le propriétaire de son foyer. Et il n'y a pas de meilleure forme de la prévoyance, de l'épargne et de la retraite, que celle de la constitution du foyer familial ».

Cette faveur de la loi est d'autant plus sensible que les maisons individuelles sont bâties de préférence dans les faubourgs et les banlieues des grandes villes, où le terrain est relativement bon marché, tandis que les maisons collectives sont édifiées dans des quartiers très populeux où la valeur du terrain renchérit énormément le prix de revient de l'immeuble.

Aussi le législateur a introduit un changement tout à l'avantage des maisons collectives. Pour qu'elles puissent bénéficier de la loi, il n'est pas nécessaire que la totalité de l'immeuble soit affectée à des habitations à bon marché; le rez-de-chaussée sert à l'établissement de boutiques; le premier étage est loué dans les mêmes conditions que les immeubles ordinaires; les étages supérieurs sont loués à des prix d'autant plus bas que

les étages inférieurs rapportent beaucoup plus. Les constructeurs retirent ainsi de leurs immeubles un revenu normal et organisent à moins de frais des logements pour les gens peu fortunés. Le bénéfice de la loi est acquis par cela seul que la destination principale de l'immeuble est d'être affecté à des habitations à bon marché.

Toutefois, la loi de 1906 n'était pas parfaite. La hausse considérable qui s'est produite, au cours de ces dernières années, du prix de la main-d'œuvre et du coût des matériaux de construction, estimée à 25 ou 30 0/0, rendit nécessaire une révision de la loi. On n'eût plus construit d'habitations à bon marché. La loi du 23 décembre 1912 est intervenue. Les valeurs locatives maxima ont été fixées à des chiffres sensiblement supérieurs. La répartition des communes pour la fixation de la valeur locative maxima a été remaniée. Les communes au-dessous de 2.000 habitants, qui formaient deux classes, ont été réunies en une seule; les communes de 5.000 à 30.000 habitants ont été divisées en deux catégories, l'une de 5.000 à 15.000, l'autre de 15.000 à 30.000 habitants. La petite banlieue de Paris a été étendue; elle comprend toutes les communes dont la distance aux fortifications n'excède pas 20 kilomètres. La grande banlieue de Paris comprend les communes dans un rayon de 20 à 40 kilomètres; elle a été réduite en étendue. La petite banlieue de Paris a été traitée plus favorablement et ne forme qu'une seule et même classe avec les communes de plus de 200.000 habitants.

L'on devait remédier aussi à un autre vice de la loi de 1906; elle parlait du logement sans se préoccuper, ni du nombre de pièces, ni de leur étendue. A Paris, un logement comprenant une chambre et une cuisine suffisantes pour un célibataire ou un ménage sans enfants constituait un logement au prix de 550 francs et bénéficiait des avantages de la loi!

Les maxima des valeurs locatives ont été proportionnés au nombre de pièces de chaque logement; on a divisé les logements en quatre catégories et on a fixé à 9 mètres superficiels l'étendue minima de la pièce habitable. Le tableau ci-après résume toutes nos explications:

Tableau

**Maisons collectives — Valeurs locatives d'un logement**

| DÉSIGNATION | Logements comprenant 3 pièces habitables ou plus, de 9 mètres superficiels au moins avec cuisine et water-closet | Logements comprenant 2 pièces habitables de 9 mètres superficiels au moins avec cuisine et water-closet | Logements comprenant 1 pièce destinée à l'habitation de 9 mètres superficiels au moins et cuisine | Logements comprenant une chambre isolée de 9 mètres superficiels au moins |
|---|---|---|---|---|
| | Francs | Francs | Francs | Francs |
| 1° Communes au dessous de 2001 habitants..... | 220 | 180 | 120 | 70 |
| 2° Communes de 2001 à 5000 h. | 250 | 205 | 150 | 80 |
| 3° Communes de 5001 à 15000 h. | 275 | 225 | 150 | 90 |
| 4° Communes de 15001 à 30000 habitants et banlieue des communes de 30001 à 200000 habitants dans un rayon de 10 kilomètres ..... | 325 | 250 | 175 | 100 |
| 5° Communes de 30001 à 200000 habitants, banlieue des communes de 200001 habitants et au dessus dans un rayon de 15 kilomètres et grande banlieue Paris c'est-à-dire communes dont la distance aux fortifications est supérieure à 20 kilomètres et n'excède pas 40 kilomètres..... | 400 | 325 | 250 | 125 |
| 6° Communes de 200000 habitants et au dessus et petite banlieue de Paris dans un rayon de 20 kilomètres ..... | 500 | 400 | 300 | 175 |
| 7° Ville de Paris..... | 600 | 500 | 350 | 200 |

Les maisons individuelles conservent l'avantage qui leur est fait par la loi de 1906 : la valeur locative maxima d'une maison à bon marché à Paris est de $600 + \frac{600}{5} = 600 + 120 = 720$ francs.

Tandis qu'auparavant la valeur locative des maisons individuelles, au cas où il n'existe pas de bail, était déterminée en capitalisant le prix de revient à 5,56 0/0, cette valeur sera désormais calculée au taux de 4,75 0/0.

Dans l'estimation du prix de revient de l'immeuble, la valeur du terrain ne sera comprise que pour la portion afférente à la surface couverte ou entourée par la construction ; le terrain nécessaire à l'accès, à l'éclairage, à l'aération de la maison, ne figurera plus dans l'évaluation de l'immeuble ; on évite ainsi toutes les difficultés qui s'élevaient entre le fisc et les nouveaux propriétaires, et qui empêchaient ces derniers de jouir des avantages d'une législation favorable.

De plus, le législateur a craint que le propriétaire, pour ne pas dépasser les maxima fixés, ne fasse des économies fâcheuses en ce qui concerne l'amenée d'eau potable et l'évacuation des eaux usées. Aussi a-t-il décidé que « le prix des canalisations pour amenée d'eaux et pour évacuation des vidanges et eaux usées jusqu'à leur entrée dans la maison ne sera pas compris dans l'évaluation de son prix de revient ; il en sera de même du prix des appareils d'épuration des vidanges et des eaux usées.

La loi du 23 décembre 1912 a donc largement étendu les avantages des lois précédentes; avant 1912, le prix de revient maximum des maisons à bon marché qui pouvaient être construites à Paris ne devait pas dépasser 11.870 francs; aujourd'hui il peut atteindre 15.158 francs, non compris le prix du terrain non bâti et le coût des canalisations nécessaires à l'adduction et à l'évacuation des eaux. Ni la valeur des terrains à bâtir, ni le coût de la main-d'œuvre ne se sont accrus dans une telle proportion!

2° *Qu'elles soient salubres.* — Tant que dure la période d'exonération des impôts dont bénéficient les habitations à bon marché, les comités de patronage ont le droit de visiter les maisons exonérées, pour s'assurer si les conditions de salubrité subsistent. Au cas où les maisons cessent d'être salubres, par suite d'une cause quelconque (fermeture de fenêtres, création de nouvelles chambres, surpeuplement dû aux naissances survenues, etc.), le comité de patronage peut retirer le certificat de salubrité qu'il avait décerné au moment de la construction. Toutefois, pour éviter l'abus de pouvoirs de la part des comités, il a été décidé que les visites des comités ne pourraient pas avoir lieu plus d'une fois l'an, que le retrait du certificat de salubrité devait être motivé, que la décision du comité devait être notifiée au propriétaire, qui a un délai de un mois pour se pourvoir devant le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.

3° *Qu'elles soient destinées à une certaine catégorie de personnes.* — La loi de 1894, à l'instar de la loi belge de 1889, se préoccupait de la qualité des futurs occupants; les habitations à bon marché devaient être destinées à des personnes « n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment à des ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire ». Ainsi donc le manœuvre qui, par hasard, se trouvait être propriétaire d'un logis trop réduit pour sa nombreuse famille n'était pas compris dans la classe des personnes pouvant bénéficier de la loi; par contre, l'ouvrier célibataire gagnant de 6 à 7 francs par jour qui habitait un garni confortable pouvait participer aux avantages légaux.

La loi de 1894 laissait aussi de côté la classe des petits patrons, vraiment la plus productive et la plus intéressante, et jusqu'à ce jour la plus négligée; les petits artisans de la campagne, gagnant à peine de quoi se suffire, obligés de fermer leur porte dès l'établissement de succursales de sociétés de production et de consommation, et cela sous l'œil indifférent de l'Etat, n'étaient pas dignes des encouragements des pouvoirs publics; chassés de leur magasin, de leur étal, ils ne pouvaient pas recourir aux avantages de la loi de 1894 pour acquérir petit à petit une maisonnette; leur qualité de patrons les empêchait d'avoir un logis!

La loi de 1906 a une portée beaucoup plus large; il ne s'agit pas de la qualité de l'occupant; il suffit

que l'acquéreur ou le constructeur soit peu fortuné. Petits commerçants, petits boutiquiers, petits fabricants se sont empressés de recourir à ces avantages; leur participation dans les sociétés d'habitations à bon marché est salutaire; ils disposent immédiatement de quelques petits capitaux facilitant la mise en marche de la société; ils souscrivent des actions entièrement libérées qui permettent de larges emprunts. Il n'était donc que justice de les comprendre parmi les bénéficiaires des lois sociales.

### § 3. *Concours financiers ouverts par la loi*

Mettre des capitaux à la disposition des constructeurs d'habitations à bon marché est la mesure la plus propre à donner des résultats pratiques. Nos parlementaires, d'habitude assez prodigues, n'ont consenti des avantages appréciables qu'après plusieurs révisions des textes. L'article 6 des lois de 1894 et de 1906 accordaient des exonérations d'impôts sensibles, des facilités pour obtenir des emprunts à faible intérêt. Les lois du 10 avril 1908 et du 26 février 1912 contiennent à leur tour des dispositions encore plus favorables pour une certaine catégorie de sociétés. Enfin, la loi du 23 décembre 1912 élargit considérablement les concours ouverts à cette œuvre. C'est vraiment la mesure la plus efficace, celle qui a contribué si merveilleusement à développer les entreprises d'habi-

tations à bon marché. M. Edm. Fuster l'avait déjà dit: « De plus en plus, il apparaît aux observateurs de cette complexe question de l'habitation, qu'elle est avant tout une question de crédit ».

Actuellement, bon nombre de caisses publiques et certaines collectivités sont autorisées à utiliser dans une certaine proportion leurs ressources à la construction de logements économiques. Ce sont les bureaux de bienfaisance, les hospices et hôpitaux, la Caisse des dépôts et consignations, les Caisses d'épargne, les sociétés de secours mutuels, les départements et les communes (1).

1° *Bureaux de bienfaisance et d'assistance, hospices, hôpitaux.* — Sous l'empire de la loi de 1906, les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et hôpitaux pouvaient employer le cinquième de leur patrimoine, soit à la construction de maisons à bon marché, soit en prêts à des sociétés de construction ou de crédit, soit en actions ou obligations de ces sociétés, lesdites actions entièrement libérées et ne pouvant dépasser les deux tiers du capital social. Cette loi supprima la restriction contenue dans l'article 6 de la loi de 1894, par laquelle ces établissements publics ne pouvaient donner leur concours à des entreprises d'habitations à bon marché en dehors des limites de

---

(1) L'intervention des départements et des communes fera l'objet d'un chapitre spécial.

leurs circonscriptions. Mais cette innovation fut bien superflue. Celle apportée par la loi de 1912, qui permet aux bureaux de bienfaisance et d'assistance, aux hospices et hôpitaux d'affecter à l'œuvre des habitations à bon marché une somme double, soit deux cinquièmes de la portion disponible de leur patrimoine aura le même sort. L'action de ces institutions est quasi-nulle.

Certes, il est préférable de prévenir le mal que d'avoir à le guérir, d'empêcher la maladie et la misère de se produire que de devoir secourir les malheureux; mais il faut compter avec la négligence, le mauvais vouloir des établissements de bienfaisance. Leurs commissions administratives préfèrent des placements en rentes, en fonds d'Etats ou de villes qui ne troublent point leur tranquillité, au lieu de prêter quelques francs à l'ouvrier qui veut fuir ces groupes de maisons dites « maisons à tuberculose ». Vœux du Conseil supérieur des habitations à bon marché, circulaires ministérielles, rien ne peut arracher les administrateurs de ces établissements à leur douce quiétude.

Il est vrai que les ressources des bureaux de bienfaisance et d'assistance, des hospices et hôpitaux sont bien maigres; en dehors de leurs immeubles, ils ne possèdent que de petites rentes léguées par de rares bienfaiteurs. Ce n'est pas eux qui, plus souvent préoccupés d'emprunter que de placer des fonds, pourraient acquérir beaucoup d'actions ou obligations de sociétés d'habitations à bon

marché. Cependant l'emploi des facultés qui leur sont conférées par les lois, s'il n'était réservé, leur permettrait d'exercer une action favorable pour la réforme du logement populaire.

A partir de 1906, on trouve quelques rares applications de la loi : l'Assistance publique de Paris a consenti un prêt de 150.000 francs à la Société des logements hygiéniques à bon marché et un autre à la Société des habitations économiques pour familles nombreuses. Quelque temps plus tard, les hospices de Comines et de Valenciennes ont fait construire plus de 30 maisons. En 1910, c'est à peine dans un dixième de nos départements qu'a pénétré l'idée de procurer aux malheureux et aux indigents une demeure saine en diminuant pour eux la charge du loyer.

Toutefois, l'on constate déjà que les établissements de bienfaisance, qui les premiers ont entrepris de venir en aide aux sociétés d'habitations à bon marché persévèrent dans cette voie : les hospices du département du Nord, le bureau de bienfaisance de Bordeaux, les hospices de Saint-Etienne et de Lyon, l'Assistance publique de Paris, donnent le bon exemple. Malheureusement ce sont toujours les mêmes qui chaque année apportent des chiffres de plus en plus satisfaisants.

Pourquoi leur exemple ne s'étendrait-il pas dans le pays tout entier, puisqu'il suffit de s'intéresser à cette œuvre pour en saisir l'utilité et être immédiatement entraîné?

2° *Caisse des dépôts et consignations.* — La Caisse des dépôts et consignations a été autorisée par les lois de 1894 et de 1906 à prêter son concours financier aux habitations à bon marché, jusqu'à concurrence du cinquième de la réserve provenant de l'emploi des fonds des Caisses d'épargne. Elle ne peut, sur ces sommes, ni consentir des prêts même hypothécaires, ni souscrire des actions; l'emploi doit en être fait en obligations négociables des sociétés de construction et de crédit. La loi de 1912 a porté à deux cinquièmes la partie du fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne qui peut être affectée à la construction de maisons à bon marché. En élargissant ainsi la portée des lois de 1894 et de 1906, le législateur a donné à l'épargne publique une destination préférable à celle que prévoyait la loi fondamentale des Caisses d'épargne du 20 juillet 1895.

En France, les Caisses d'épargne ne sont pas libres d'employer leurs fonds comme bon leur semble. Elles doivent verser à la Caisse des dépôts et consignations toutes les sommes qu'elles reçoivent des déposants. La Caisse des dépôts et consignations réserve une partie des fonds destinée à assurer le service des remboursements. Quant aux autres capitaux, elle les emploie, soit en rentes sur l'Etat ou en valeurs jouissant de la garantie de l'Etat, soit en obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes, des Chambres de commerce, soit en obligations foncières et communales du Crédit foncier. Ce

sont là évidemment des placements de toute sécurité.

Mais n'est-il pas préférable de consacrer ces capitaux au développement de l'industrie, de l'agriculture, ou du commerce, et à la réalisation de nombreuses entreprises sociales au lieu d'immobiliser en fonds publics nationaux les économies du pays tout entier. Il faut laisser l'épargne là où elle est née et en faire profiter ceux qui la créent. Il vaut mieux laisser la rente suivre son cours normal au lieu de l'élever par un moyen factice; elle reflète plus exactement la situation économique du pays, et il est permis alors de s'émouvoir, à juste titre, de ses fluctuations. La Caisse des dépôts et consignations maintenait notre 3 0/0 autour du pair par des souscriptions d'emprunts de l'Etat, et ainsi faisait contracter aux épargnants des habitudes d'engourdissement en leur assurant des placements de tout repos. Elle rendait inertes des capitaux indispensables à la prospérité de la nation, à la mise en pratique de nos réformes sociales.

Les lois de 1894 et de 1906 ont apporté un certain palliatif à ces principes rigoureux. La Caisse des dépôts et consignations a pu organiser un service de prêts en vue de la construction de logements salubres, mais au début elle n'a pas usé de la faculté qui lui était réservée. Le comité de surveillance de cette institution ne voulait pas consentir des avances directes aux sociétés d'habitations à bon marché, tant il était soucieux des fonds qui lui étaient confiés! Ça a été grâce à l'initiative

de M. Siegfried que la Caisse des dépôts et consignations s'est hasardée à placer une petite partie de son argent — oh! infiniment petite — en obligations négociables de ces sociétés. Il créa en 1898 une société de crédit interposée entre la caisse de l'Etat et les constructeurs, qui lui éviterait les contacts directs avec les sociétés locales et lui servirait de garantie. Cette société-tampon, au capital de 500.000 francs, avait pour objet: 1° de « consentir en France aux sociétés de construction d'habitations à bon marché, constituées en conformité de la loi du 30 novembre 1894 et du 31 mars 1896, des prêts, avec ou sans garantie hypothécaire, négociables avec ou sans garantie hypothécaire; 2° de négocier sous sa garantie, à la Caisse des dépôts et consignations, les obligations de sociétés de construction qu'elle aura reçues.

Pour faciliter les rapports entre ces deux établissements, il fut décidé que le quart versé sur le capital social et la réserve légale serait déposé à la Caisse des dépôts et consignations, qui servirait un intérêt de 2 0/0; bien plus, le dividende à distribuer aux actionnaires ne devrait jamais dépasser 3 0/0.

La Caisse des dépôts et consignations consentait des avances à cette société au taux de 2 0/0 et jusqu'à concurrence de 5 millions; la société-tampon remettait ces sommes à la société emprunteuse, qui en retour lui remettait des obligations de 100 ou 500 francs entièrement libérées, négociables, émises au pair. La société emprunteuse rem-

boursait par annuités les sommes empruntées, et jusqu'à complète libération payait à la société-tampon un intérêt de 3 0/0 l'an. L'écart de 1 0/0 entre le taux de prêt et le taux d'emprunt de la société intermédiaire lui permettait de couvrir ses frais d'administration et de se constituer une réserve qui pouvait être employée en prêts à des sociétés de construction ou en valeurs mobilières garanties par l'Etat.

Mais bientôt les cinq millions dont disposait la caisse de l'Etat devinrent insuffisants; au 31 décembre 1905, elle avait avancé, déduction faite des prêts remboursés, 4.144.300 francs; il ne lui restait que 855.700 francs de disponibles; la société intermédiaire allait être obligée de liquider.

Heureusement intervint en 1906 un système plus libéral. M. Delatour, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, déclara au Sénat que l'établissement dont il était à la tête consentirait désormais des prêts directs aux sociétés de logements économiques; la société-tampon n'existerait plus, mais son œuvre se poursuivrait. On eût pu alors espérer que la Caisse des dépôts et consignations ferait à ces sociétés des avances au même taux que celui auquel elle en consentait à la société intermédiaire; il n'en fut rien. M. Delatour exposa que le fonds constituant la garantie suprême des déposants ne pouvait être prêté à un taux inférieur à celui des placements en valeurs d'Etat ou autres, qui se tenait un peu au-dessus de 3 0/0; que la Caisse se refusait à engager des pertes

d'intérêt au fonds de réserve des Caisses d'épargne; et que si la Caisse des dépôts et consignations avait prêté à 2 0/0 à la société intermédiaire, c'est que le montant des avances était limité à 5 millions.

Et le 26 mars 1906, la Caisse des dépôts et consignations publiait une notice indiquant ses conditions de prêt. Le taux d'intérêt serait de 3 0/0 pour les avances aux sociétés qui contracteraient des assurances sur la vie et dont le dividende serait limité au maximum de 3 0/0; pour les sociétés qui ne rempliraient pas ces deux conditions, le taux d'intérêt serait 3,25 0/0, parfois 3,50 0/0 et même 3,75 0/0.

Cette révision des rapports de la caisse de l'Etat et des sociétés de construction d'habitations à bon marché, quoiqu'elle ne fût pas avantageuse au point de vue du taux de l'intérêt, contenait deux dispositions importantes: prêt direct aux sociétés, pas de limitation du montant des avances; les renseignements statistiques fournis chaque année par le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations nous montrent la bienfaisante intervention de cet établissement.

En 1909, il a consenti à 53 sociétés d'habitations à bon marché 62 prêts s'élevant à 3.148.200 francs; en 1910, ce chiffre était porté à 3.404.700 francs; le total des prêts consentis depuis 1898 atteignait 18.911.000 francs. Au cours de l'année 1911, la Caisse prêtait 500.000 francs de plus que l'année précédente. Mais en 1912 les rapides progrès du

montant des prêts faits par la Caisse des retraites de la vieillesse, en exécution de la loi Ribot du 10 avril 1908, ont été la cause que le montant des avances consenties directement aux sociétés d'habitations à bon marché a été en diminution de 40 0/0 sur l'année précédente et a atteint seulement le chiffre de 2.780.100 francs.

Depuis 1898, le montant des prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations s'élève à 24.919.100 francs, dont 4.999.000 par l'intermédiaire de la Société de crédit des habitations à bon marché; le reste, soit 19.919.200 francs, a fait l'objet de 381 prêts directs se décomposant en:

| | | | |
|---|---|---|---|
| Sociétés anonymes... | 26 à 3 °/₀ | 3.320.400 | 5.495.300 fr. |
| | 35 à 3 1/4 °/₀ | 2 174 000 | |
| Sociétés coopératives. | 171 à 3 °/₀ | 7.172.300 | 14.423.900 fr. |
| | 139 à 31/4 °/₀ | 5.357.100 | |
| | 3 à 3 1/2 °/₀ | 431.000 | |
| | 7 à 3 3/4 °/₀ | 1.463.500 | |

Le tableau ci-dessus montre que plus de la moitié des sociétés emprunteuses, soit 197, profitent du taux réduit de 3 0/0, et que par conséquent nombreuses sont les sociétés qui font souscrire à chacun de leurs emprunteurs un contrat d'assurance temporaire sur la vie à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Ainsi l'habitation à bon marché contribue à faire pénétrer en France dans les milieux ouvriers l'idée de l'assurance, si moralisatrice et si favorable au bien-être des familles privées de leur chef.

3° *Caisses d'épargne.* — Lors de la discussion du projet Siegfried, qui devait devenir la loi de 1894, fut agitée la question de savoir si les Caisses d'épargne pourraient faire emploi de leur fortune personnelle dans les entreprises de construction de logements économiques. Les adversaires de la réforme prétendaient que la fortune personnelle des Caisses d'épargne constituait un fonds de garantie supplémentaire des déposants, au cas où les fonds publics seraient en baisse. Danger chimérique! Le rapporteur de la loi, M. Aynard, soutint au contraire qu'il y avait péril à employer en fonds publics une fortune qui se déprécierait avec la baisse des valeurs d'Etat; mieux valait canaliser ces ressources vers d'autres placements.

Toutefois, le Sénat en ayant réservé la discussion, la loi du 30 novembre 1894 n'en dit mot; mais la thèse du rapporteur avait été trop fondée pour écarter définitivement la question, et un an après l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 stipulait: « Les Caisses d'épargne sont autorisées à employer la totalité du revenu de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de cette fortune en acquisition ou construction d'habitations à bon marché, en prêts hypothécaires aux sociétés de construction de ces habitations et aux sociétés de crédit qui ne les construisant pas elles-mêmes ont pour objet d'en faciliter l'achat ou la construction, et en obligations de ces sociétés ».

Antérieurement à la promulgation de la loi, certaines Caisses d'épargne avaient affecté certaines

sommes à des acquisitions d'actions ou d'obligations de sociétés d'habitations à bon marché ou à des prêts individuels. Notamment la Caisse d'épargne des Bouches-du-Rhône, dont le siège social est à Marseille, sous l'heureuse initiative de son directeur M. Rostand, avait à plusieurs reprises consacré une partie de ses fonds à l'amélioration des logements à bon marché; le 23 avril 1888, elle distrayait une somme de 160.000 francs de ses réserves destinée à la construction de maisons ouvrières; en 1892, elle consacrait au même usage une somme de 355.000 francs; en 1903, elle ne pouvait plus prêter: elle avait employé la presque totalité du revenu de sa fortune personnelle et le cinquième de cette fortune.

Malheureusement l'exemple de la Caisse d'épargne de Marseille ne fut pas suivi; pendant l'année 1896 il n'y avait eu que deux caisses qui s'étaient lancées dans la voie que leur avait ouverte la loi de 1895.

Au 31 décembre 1902 le nombre de caisses qui avaient pris part à ces opérations était de 22 et le total des sommes employées s'élevait à 2.305.050 francs; la Caisse d'épargne des Bouches-du-Rhône à elle seule avait disposé de 540.650 francs; celle de Paris avait prêté hypothécairement la somme insignifiante de 210.000 francs, alors que des caisses bien moins importantes celles de Pont-Audemer, de Saint-Jean-d'Angély avaient acquis chacune pour 80.000 francs d'immeubles à bon marché; la Caisse d'épargne de Lyon décida à cette date la construc-

tion, à son propre compte, de petites maisons ouvrières avec jardins.

Les caisses d'épargne commençaient à entrer dans le mouvement, mais elles n'y contribuaient que dans une proportion bien insuffisante ; en 1905, elles avaient avancé 4.191.732 francs !

La loi du 12 avril 1906 apporte dans son article 16 d'heureuses modifications, élargissant les facilités d'emploi de la fortune personnelle des caisses d'épargne et supprimant les obstacles qui gênaient leur intervention. Cet article stipule que les caisses d'épargne sont habilitées à souscrire des actions de sociétés d'habitations à bon marché, pourvu que ces actions soient entièrement libérées et ne dépassent pas les deux tiers du capital social. Il permet les prêts amortissables par annuité au profit des particuliers, favorisant ainsi la construction de maisons individuelles ; il facilite l'acquisition par l'ouvrier, d'une maison qui s'adapte à ses convenances personnelles.

De plus la loi de 1906 étend les diverses facultés d'emploi des fonds, prévues pour les habitations à bon marché, à la création de jardins ouvriers dont la contenance n'excède pas dix ares et à l'établissement de bains-douches destinés aux personnes peu fortunées.

Une législation aussi libérale devait produire de bons résultats. En 1909, les caisses d'épargne participent pour 9.185.093 francs aux œuvres qui nous intéressent et sacrifient plus de la moitié de cette

somme aux acquisitions et constructions par elles-mêmes de logis salubres et peu chers.

Dans le courant de l'année 1910 les sommes consacrées aux habitations à bon marché sont inférieures à celles qu'elles y avaient employées en 1909, toutefois la part faite aux prêts hypothécaires individuels est la plus importante.

En 1911 les préventions des caisses d'épargne semblent totalement dissipées; leur contribution à l'œuvre du logement ouvrier (maisons, bains-douches, jardins ouvriers), s'élève à 12.552.848 francs; somme bien faible il est vrai en comparaison de celles dont ces établissements peuvent disposer, soit plus de 40 millions, mais combien supérieure au chiffre de 1905 qui est à peine de 4 millions.

L'année 1912 marque un progrès très sensible sur les années précédentes. Plus de 2 millions ont été employés à l'établissement soit de maisons, soit de bains-douches ou de jardins ouvriers. Cette augmentation est due à la possibilité accordée par la loi du 10 avril 1908 à ces institutions, de souscrire des actions de sociétés de crédit immobilier. Par leur intervention les caisses d'épargne facilitent la mise en marche de ces sociétés dont les frais généraux trop lourds rendent les débuts très pénibles. La caisse d'épargne offre son hôtel comme siège social et un de ses employés comme comptable. Le loyer d'un immeuble, le traitement d'un employé, les frais d'administration coûtent quelques milliers de francs; or ces sociétés n'ont d'autres ressources que la différence du taux d'emprunt et du taux de

prêt, tout au plus 1 0/0; il faut donc 400.000 ou 500.000 francs de capitaux versés pour que les sociétés de crédit immobilier puissent subvenir à ces dépenses initiales; sans le secours des caisses d'épargne, elles végèteraient.

Le rapport annuel du Conseil supérieur résume en le tableau ci-après le bilan de la participation des caisses d'épargne à l'œuvre de l'habitation à bon marché, à l'installation de bains-douches et au développement des jardins ouvriers:

*Maisons*

| | |
|---|---|
| Acquisition ou construction..... | 6.554.694 16 |
| Prêts hypothécaires à des sociétés.. | 2.309.276 58 |
| Obligations de sociétés..... | 1.080.134 60 |
| Actions de sociétés..... | 1.532.278 » |
| Prêts hypothécaires individuels.... | 844.466 99 |
| | 12.320.850 33 |

*Bains-douches*

| | |
|---|---|
| Acquisition ou construction..... | 2.186.579 44 |
| Obligations de sociétés..... | 81.000 » |
| Prêts hypothécaires à des sociétés.. | 12.000 » |
| | 2.279.579 44 |

*Jardins ouvriers*

| | |
|---|---|
| Acquisition..... | 196.176 42 |
| Prêts hypothécaires à des sociétés.. | 28.040 » |
| | 224.216 42 |

Soit au total: 14.824.646 fr. 19

Jamais l'intensité du mouvement n'avait été si forte ; les caisses d'épargne ont fourni en 1912 une contribution double de celle qu'elles avaient apportée en 1911. Désormais elles sont sensibles aux avantages que leur offre un placement d'une si grande sécurité leur donnant le privilège de semer le bonheur autour d'elles. Quels résultats ne peut-on prévoir du concours de ces institutions que la nouvelle disposition de l'article 10 de la loi du 23 décembre 1912 vient d'accroître considérablement ?

« Les placements en valeurs locales prévus pour les caisses d'épargne ordinaires par les sixième et septième alinéas de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895, par l'article 16 de la loi du 12 avril 1906 et par l'article premier de la loi du 10 avril 1908 pourront désormais atteindre la moitié du capital de la fortune personnelle, sans que toutefois le montant desdits placements, ajouté le cas échéant au prix de revient des immeubles destinés au service de la caisse excède 70 0/0 du capital susvisé. »

Ainsi le législateur montre tout l'intérêt qu'il attache à la collaboration des caisses d'épargne à l'œuvre des habitations à bon marché, puisqu'il élève à la moitié de leur capital la quotité disponible dont les caisses d'épargne pourront faire emploi. S'il apporte une restriction, c'est qu'il veut sauvegarder les intérêts des caisse d'épargne et les mettre en garde contre leur exagération. Il a en outre supprimé à dessein la disposition relative « à la totalité du revenu de la fortune personnelle »

faisant ainsi disparaître les difficultés auxquelles donnait lieu la détermination de ce revenu.

Il faut espérer que les caisses d'épargne comprendront qu'elles ne peuvent plus refuser d'apporter à la cause des habitations à bon marché leur concours moral et leur appui financier ; les conseils des directeurs ne peuvent plus se dérober ; leurs hésitations seraient incompréhensibles. Pour quoi en serait-il autrement lorsqu'en Belgique et en Italie les caisses d'épargne et les banques populaires réalisent les plus grands progrès ? Pourquoi les caisses d'épargne françaises ne suivraient-elles pas leur exemple alors que l'article 7 de la loi de 1906 offre à leurs placements toutes les conditions de garantie et de sécurité ?

En effet, cet article stipule : « La caisse d'assurance en cas de décès instituée par la loi du 11 juillet 1868 est autorisée à passer avec les acquéreurs ou les constructeurs de maisons à bon marché, qui se libèrent du prix de leur habitation au moyen d'annuités, des contrats d'assurances temporaires ayant pour but de garantir à la mort de l'assuré, si elle survient dans la période d'années déterminée, le paiement de tout ou partie des annuités restant à échoir ».

« Le chiffre maximum du capital assuré est égal au prix de revient de l'habitation à bon marché. Si l'assurance est contractée au moyen d'une prime unique, dont le prêteur bénéficiaire fait l'avance à l'emprunteur, le chiffre maximum indiqué ci-dessus est augmenté de la prime unique nécessaire

pour assurer à la fois ledit chiffre et cette dernière prime. La prime d'assurance sera versée directement à la caisse nationale par le prêteur bénéficiaire lors de la souscription de l'assurance. »

« Tout signataire d'une proposition d'assurance faite dans les conditions du paragraphe premier du présent article devra répondre aux questions et se soumettre aux constatations médicales qui lui seront prescrites par les polices. En cas de rejet de la proposition, la décision ne devra pas être motivée. L'assurance produira son effet dès la signature de la police. »

« La somme assurée sera dans le cas du présent article cessible en totalité dans les conditions fixées par les polices. »

« La durée du contrat devra être fixée de manière à ne reporter aucun paiement éventuel de prime après l'âge de soixante-cinq ans. »

L'assurance constitue pour le prêteur une sérieuse garantie ; elle lui inspire confiance ; elle permet à la veuve et aux orphelins de faire face aux engagements contractés par leur auteur. Les Caisses d'épargne n'ont plus à redouter que la mort de leurs emprunteurs entraîne la perte des avances consenties. Devant les avantages multiples de la loi elles n'ont d'autre motif pour refuser leur concours à l'œuvre de l'habitation à bon marché que la mauvaise volonté de leurs dirigeants.

4° *Sociétés de secours mutuels.* — Ni la loi de 1906, ni celle de 1912 ne les ont visées, et pourtant

d'après les déclarations du président de la Fédération nationale, M. Mabilleau, toute la mutualité française était depuis longtemps prête à développer dans son sein l'habitation salubre à bon marché.

Les avantages d'une telle intervention seraient considérables; la société de secours mutuels, ayant déjà un siège social et un comptable, ne devrait pas s'imposer de nouveaux frais pour l'organisation d'une commission qui s'occuperait des habitations à bon marché; ainsi elle pourrait prêter des fonds à un taux plus bas. Mais un obstacle insurmontable se présentait: la caisse des dépôts et consignations recevait dans ses caisses les fonds des sociétés de secours mutuels et faisait bénéficier ces dépôts du taux d'intérêt de 4 1/2 0/0 (loi du 1er avril 1898, article 21). Les placements en immeubles à bon marché étaient alors impossibles. Seul le législateur pouvait faire cesser cet état de choses en donnant aux sociétés de secours mutuels des facilités toutes spéciales pour se mettre au service de la cause de la maison salubre, sans perdre le bénéfice de l'article 21 de la loi de 1898.

Le 21 mars 1913, une loi complétait l'article 30 de la loi du 23 décembre 1912 et admettait les sociétés et unions de sociétés de secours mutuels à bénéficier d'avances de l'Etat en vue de l'application de la loi du 10 avril 1908 relative à la petite propriété et aux habitations à bon marché; nous en examinerons les dispositions dans le chapitre suivant.

5° *Compagnies d'assurances.* — L'accumulation par les compagnies d'assurances de capitaux très considérables donne actuellement cours à diverses conjectures ; l'on parle depuis quelques temps de la mainmise de l'Etat sur ces établissements qu'il monopoliserait cherchant ainsi un moyen commode de boucler son budget grevé d'impôts sociaux et de dépenses militaires nécessaires ; d'autres, invoquant le principe de la liberté commerciale voudraient laisser leur autonomie à ces compagnies tout en les frappant de taxes très élevées.

Pourquoi ne faciliterait-on pas l'intervention directe des compagnies d'assurances dans le développement de nos réformes sociales ? Quels motifs les empêcheraient de mettre leurs capitaux au service de l'habitation à bon marché puisque les maisons ouvrières constituent des placements sûrs et féconds ?

C'est là l'espoir de M. Georges Cahen : « Un jour viendra, peut-être, dit-il, où les associations des habitations ouvrières seront assez puissantes pour faire des appels directs au grand public et attirer à elles l'épargne française ; leurs obligations seront cotées à la Bourse comme celles des Crédits fonciers de France, d'Algérie ou d'Egypte.

» Peut-être assisterons-nous à un revirement des compagnies d'assurances en leur faveur. Jusqu'alors ces établissements ont voulu édifier de somptueux immeubles sur les plus larges et riches avenues pour attirer le regard des passants, client éventuel, pour inspirer surtout la confiance aux

naïfs que séduisent les apparences de la splendeur. Elles ont, ainsi, immobilisé des capitaux considérables ; le revenu n'en dépasse guère 2 1/2 à 3 0/0 ; c'est que le luxe est capricieux, les terrains chers se déprécient, la mode se déplace et si un seul appartement reste vacant dans un immeuble qui n'en compte que cinq, le rendement baisse sans compensation, sans équilibre possible.

» Les maisons ouvrières constituent des placements plus sûrs à la fois et plus féconds ; la clientèle en est plus nombreuse, l'aléa des pertes y est moins étendu, la concurrence aux propriétaires voisins plus aisée, puisque ceux-ci vont jusqu'à réclamer dans les faubourgs urbains le double ou le triple d'un loyer raisonnable et se rémunèrent à 8, 10 et parfois 15 0/0.

» Aussi ne faut-il pas désespérer de voir les directeurs avisés des grandes compagnies favoriser une orientation nouvelle. Nous en connaissons dont c'est la pensée intime. Mais il faut attendre qu'elle se manifeste par des actes. Et cependant sans répit, la tuberculose continue ses ravages. »

Constatons que le revirement auquel M. Cahen fait allusion s'est produit en Angleterre et en Belgique ; dans ce dernier pays, les compagnies d'assurances libres ont consacré plus de 50 millions à l'amélioration du logement ouvrier. En France, elles ne prennent aucune part à ce mouvement. Toutefois une de nos grandes compagnies d'assurances est en train de terminer l'édification à Paris, dans le XV^e^ arrondissement de trois groupes d'ha-

bitations ouvrières comprenant 88 logements; le prix du loyer est fixé au mètre superficiel qui diminue des grands logements aux petits; des faveurs spéciales sont accordées aux familles nombreuses qui peuvent occuper des appartements de quatre pièces d'une surface totale de 50 mètres carrés, au prix très bas de 500 francs.

Quoique cet exemple n'ait été suivi par aucune autre compagnie, l' « Union » n'en poursuit pas moins une œuvre aussi humanitaire. Elle a entrepris de construire un groupe qui contiendra 191 logements à loyer très bas uniquement réservés à des ouvriers; mais elle n'a pas cru devoir profiter des avantages que lui offre la législation des habitations à bon marché.

Lorsqu'on songe que dans cet emploi de leur fortune les compagnies d'assurances trouveraient, en dehors d'une satisfaction morale inappréciable pour leurs directeurs, des revenus plus élevés et des risques moins considérables, l'on est frappé de la disproportion qui existe entre les résultats et les possibilités.

### § 4. *Immunités fiscales*

Nos parlementaires qui disposent si aisément des finances de la France, n'ont le souci de l'équilibre du budget ou de l'égalité de tous devant l'impôt que lorsqu'il s'agit d'accorder des exemptions ou des exonérations fiscales; un débat de quelques minutes suffit pour engager des millions dans la

dépense ; veut-on obtenir un dégrèvement en faveur des classes pauvres, la tribune de la Chambre des députés est prise d'assaut : questions, interpellations, discours, rien ne manque ; les recettes seront réduites à peine de quelques centaines de mille francs. De son côté le fisc ne veut rien rendre en vertu du fameux principe : « *Odiosa sunt reintegrenda* ».

Il en a été de même lors de la discussion sur les indemnités fiscales dont bénéficient les habitations à bon marché ; elles sont bien modestes :

1° L'article 9 de la loi de 1894 affranchissait de la contribution foncière et la contribution des portes et fenêtres les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées ou vendues et celles qui sont construites par les intéressés eux-mêmes pourvu qu'elles remplissent les conditions prévues par l'article 5. Cette exemption était d'une durée de cinq ans à compter de l'achèvement des travaux. Réforme purement dérisoire, alors que toutes les constructions nouvelles sont exonérées de plein droit pendant trois ans (article 8 de la loi de frimaire an VII).

La loi de 1906 a prorogé la durée du dégrèvement de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres ; elle est aujourd'hui de douze ans.

Le bénéfice de cette faveur cesse de plein droit :

*a*) Si par suite de transformations ou d'agrandissements l'immeuble perdait le caractère d'une

habitation à bon marché et acquérait une valeur sensiblement supérieure au maximum légal;

*b*) Si le taux des loyers dépassait les maxima fixés à l'article 5 § 1;

*c*) En cas de retrait du certificat de salubrité ou du refus du propriétaire de se soumettre aux vérifications annuelles du comité de patronage en ce qui concerne le maintien des conditions de salubrité (loi du 23 décembre 1912, article 4).

Le montant de la réduction de ces deux impôts a atteint au 31 décembre 1912, 543.769 fr.44, chiffre bien minime sur un budget qui dépasse de beaucoup 5 milliards. La petite Belgique exempte près de 100.000 maisons considérées comme habitations ouvrières de la contribution personnelle et cela représente annuellement une somme de plus de 4 millions dont sont dégrevés les logements pauvres; la loi belge a accordé des détaxes permanentes.

La France suivra-t-elle l'exemple de sa voisine? Nous ne le croyons pas.

En effet le projet d'impôt sur le revenu prévoyant la « suppression » de la contribution foncière et celle des portes et fenêtres, il n'en sera désormais plus question, dit-on. De plus le parti qui en Belgique se montre favorable aux dégrèvements d'impôts poursuit un tout autre but qu'un but humanitaire; le même parti en France est le plus réfractaire aux exonérations fiscales. C'est que la Belgique a encore le vote plural que défendent le parti catholique et le parti doctrinaire; ces derniers demandent des exemptions de taxes plutôt

pour réduire le nombre de voix des ouvriers que pour les libérer d'une lourde charge. Au contraire, en France, pays de suffrage égal, les libéraux sont les défenseurs irréductibles du principe de l'égale répartition de l'impôt, tel qu'ils le comprennent.

Est-ce à dire que l'on devrait accorder des détaxes permanentes? Non. Les difficultés budgétaires ne permettent pas de priver à jamais le fisc de certaines ressources, si faibles soient-elles. Il demeure entendu que la durée d'immunité de douze années est trop courte, puisque l'ouvrier supporte la charge de l'impôt avant même que sa maison ne lui appartienne définitivement; il faut vingt ans au travailleur pauvre pour acquérir un abri; qu'on l'exempte pendant vingt ans de la contribution foncière et de celle des portes et fenêtres!

2° Tous les immeubles passibles de la contribution foncière appartenant aux départements, communes, hospices, congrégations religieuses, en un mot à toutes les sociétés anonymes dont la personnalité ne meurt pas, sont soumises au paiement d'une taxe de mainmorte annuelle, destinée à remplacer les droits de transmission entre vifs et par décès. La loi de 1906 a exempté du paiement de cette taxe les sociétés, quelle qu'en soit la forme, qui ont pour objet exclusif la construction et la vente des habitations à bon marché; elle l'a maintenue pour les maisons exploitées par la société ou mises en location par elle, détruisant ainsi tout l'effet profitable qu'aurait eu cette disposition.

3° Les actes nécessaires à la constitution et à la

dissolution des associations de construction ou de crédit actuellement existantes ou à créer sont dispensés du timbre et enregistrés gratis ainsi que les pouvoirs en vue de la représentation aux assemblées générales;

4° Les titres d'actions et obligations de ces sociétés sont exonérés du droit de timbre;

5° Enfin les sociétés sont dispensées de toute patente et de l'impôt sur le revenu attribué aux actions, parts d'intérêts et obligations.

Pour que ces sociétés puissent être admises au bénéfice de ces diverses faveurs, il faut que leurs statuts soient approuvés par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, sur les avis du Comité de patronage et du Conseil supérieur, et qu'ils limitent leurs dividendes annuels à un chiffre maximum. Lorsque les statuts sont identiques aux statuts types arrêtés par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, l'approbation intervient sans que ces avis soient nécessaires.

A constater le montant de ces indemnités fiscales, qui, pour l'année 1912, s'élève à 670.930 fr. 50, il ressort que le législateur a eu plutôt la préoccupation de ne pas compromettre les intérêts du fisc que de faciliter à l'ouvrier l'acquisition d'un foyer. S'il eût eu un seul instant l'idée de relever la situation du malheureux, il aurait dû l'exonérer complètement du droit de mutation si élevé (7 0/0). Peut-être y a-t-il songé? Mais c'était priver le Trésor d'une ressource trop considérable. Aussi a-t-il disposé dans l'article 10 de la loi de 1906 que:

« Les actes constatant la vente de maisons individuelles à bon marché construites par les bureaux de bienfaisance et d'assistance, hospices ou hôpitaux, les Caisses d'épargne, les sociétés de construction, ou par des particuliers, sont soumis aux droits de mutation établis par les lois en vigueur. »

Le paragraphe premier de cet article affirme la volonté du législateur de ne point céder, mais les paragraphes suivants apportent un palliatif à cette rigueur :

« Toutefois, lorsque le prix aura été stipulé payable par annuités, la perception de ce droit pourra, sur la demande des parties, être effectuée en plusieurs fractions égales sans que le nombre de ces fractions puisse excéder celui des annuités prévues au contrat, ni être supérieur à cinq.

» Le paiement de la première fraction du droit aura lieu au moment où le contrat sera enregistré ; les autres fractions seront exigibles d'année en année et seront acquittées dans le trimestre qui suivra l'échéance de chaque année, de manière que la totalité du droit soit acquittée dans l'espace de quatre ans et trois mois au maximum à partir du jour de l'enregistrement du contrat.

» Dans le cas où, par anticipation, l'acquéreur se libérerait entièrement du prix avant le paiement intégral du droit, la portion restant due deviendrait exigible dans les trois mois du règlement définitif. Les droits seront dus solidairement par l'acquéreur et le vendeur.

» Tout retard dans le paiement de la seconde

fraction ou des fractions subséquentes des droits rendra immédiatement exigible la totalité des sommes restant dues au Trésor. »

Ainsi, le premier avantage que l'ouvrier retire de la législation des habitations à bon marché, c'est de devoir payer l'impôt. S'il achète une maison de 4.000 francs, il devra tenir compte des frais d'enregistrement, soit 280 francs; de transcription, qui sont de 0,25 0/0; des frais de rôles (1) et vacations. Ce ne sera pas 4.000 francs qu'il devra se procurer, mais 4.400 francs, d'autant plus que toute dissimulation sur le prix de vente est impossible. En présence de l'augmentation du prix de sa maison, le travailleur hésitera à devenir propriétaire, il n'achètera pas. Une fiscalité aussi exagérée, non seulement gêne la transmission des propriétés, qui se traduit pour l'Etat par des recettes moins considérables, mais encore empêche le fonctionnement des lois qui ont pour but le relèvement social de l'ouvrier par la constitution d'un foyer.

Si l'on compare les modestes sacrifices faits par l'Etat à ceux qu'il s'était imposés à juste titre pour l'agriculture, la mutualité ou la constitution des retraites ouvrières, l'on est en droit de dire qu'ils sont trop réduits. En effet, la loi du 31 mars 1889 a mis à la disposition des sociétés agricoles, et

(1) Vu la longueur des actes d'achat qui nécessitent un grand nombre de rôles, il n'est accordé aux notaires qu'un salaire de 0 fr. 75 par rôle au lieu de 2 ou 3 francs selon le cas.

sans intérêts, la somme de 40 millions, et la redevance annuelle à verser au Trésor par la Banque de France. La mutualité reçoit une subvention annuelle de plus de 10 millions; la loi accorde aux placements des sociétés de secours mutuels un taux de faveur de 4,50 0/0. Les retraites ouvrières et paysannes constituent une lourde charge pour les contribuables.

Pourquoi l'Etat ne consacrerait-il pas davantage aux habitations à bon marché? Ces sacrifices ne compromettraient ni le crédit, ni le budget du pays, d'autant plus que le logement sain permettrait de réaliser des économies de frais d'assistance et d'hospitalisation.

« Il serait aisé, dit M. Risler, de soutenir et de prouver que ces sacrifices ne sont qu'apparents et que cette dépense représente pour l'Etat bien des millions économisés. Ne vaut-il pas mieux encourager ces sociétés, dont l'effort moral et matériel a montré la puissance dans la lutte contre les fléaux sociaux qui déciment notre population: l'alcoolisme, l'immoralité et la tuberculose? Ce sont des millions qu'il faut pour bâtir des prisons dont les pensionnaires sont surtout recrutés dans les taudis, des hôpitaux pour les malades dont le manque d'air et de lumière a détruit la santé, des asiles pour les fous que l'usage de l'absinthe et de l'alcool a privés de leur raison, des sanatoriums pour les tuberculeux, dont 70 0/0 au moins sont alcooliques, alors que presque tous les autres ont contracté dans des demeures malsaines cette affreuse

maladie, cause de ruine non seulement pour celui qui en est atteint, mais souvent aussi pour toute sa famille ».

### § 5. *Avantages civils*

Ces avantages consistent en deux dérogations très importantes apportées aux règles du droit civil en matière de succession et de partage, savoir : le maintien de l'indivision et l'attribution du patrimoine à l'un des cohéritiers sur estimation amiable.

Pour mieux apprécier ce nouveau régime successoral il convient de rappeler brièvement les règles de droit commun et les inconvénients qu'elles comportent.

Envisageant les nombreuses difficultés qu'entraîne l'état d'indivision, les auteurs du Code civil ont, en l'article 815, posé un principe très juste dominant la matière des partages : « Nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision » reproduisant ainsi la vieille loi romaine : « *Nemo invitus compellitur ad communionem* ». Les héritiers pourraient cependant avoir quelquefois intérêt à rester dans cet état ; par exemple lorsque l'héritage est un bien impartageable (un fonds de commerce qu'ils exploiteraient en commun) ; mais l'un d'eux peut avoir un pressant besoin d'argent, attend le partage pour liquider ses propres affaires ; le concours de tous les intéressés est ainsi difficile à obte-

nir; chacun veut voir ses droits nettement définis; l'on convient de procéder au partage.

Si tous les héritiers sans exception sont majeurs et jouissent de leurs droits civils, et s'il y a accord unanime des co-propriétaires, le partage peut être fait à l'amiable par devant notaire, et de telle manière que les parties aviseront; même si le bien indivis est impartageable, les co-héritiers pourront s'abstenir de voies judiciaires; c'est ainsi que l'un d'eux se saisira de toute la succession à charge par lui de verser des soultes aux co-partageants. Le partage fait du consentement de toutes les parties entraîne néanmoins des frais assez élevés.

Mais si parmi les cohéritiers se trouvent des interdits, des mineurs non émancipés, s'il n'y a pas accord unanime ou si l'immeuble est impartageable, il faut recourir au partage judiciaire avec toutes ses complications et tous ses frais. Il est vrai que les notaires dressent des actes de partage où des mineurs, des absents, ou des interdits, sont intéressés, grâce à l'introduction dans les actes de certaines clauses, telle la clause de porte-fort que le partage sera ratifié par l'héritier mineur lors de sa majorité, mais aucun moyen de la pratique n'est satisfaisant; le partage amiable peut être attaqué par le mineur devenu majeur ou par l'interdit ayant recouvré ses sens, et n'avoir d'autre force que celle d'un partage provisionnel.

L'héritier qui voudra sortir définitivement de cette indivision le pourra par une vente immédiate aux enchères; si la consistance de la succession est

faible, les frais de procédure absorberont totalement le patrimoine du *de cujus;* ce sera la ruine d'une famille. Le Play cite l'exemple de la liquidation d'une succession dont la masse des biens pouvait atteindre une valeur de 1.200 francs et dont les frais de partage judiciaire s'élevèrent à plus de 700 francs!

Le législateur voulant pallier à cette désastreuse situation apporte des tempéraments au principe que nul n'est tenu de rester dans l'indivision. Dans le second alinéa de l'article 815 du Code civil, il ajoute: « On peut cependant convenir de suspendre le partage pendant un temps limité; cette convention ne peut être obligatoire au-delà de cinq ans, mais elle peut être renouvelée. De même pour empêcher le morcellement de la propriété, qui entraîne la perte d'une partie de la valeur héréditaire et amène la désagrégation du patrimoine, le législateur a disposé: « Dans la formation ou composition des lots, on doit éviter autant que possible de morceler les héritages et de diviser les exploitations; et il convient de faire entrer dans chaque lot, s'il se peut, la même quantité de meubles, d'immeubles, de droits ou de créances de même nature ou valeur (article 832).

Les rédacteurs du Code civil pour prévenir les difficultés du partage ont remis en vigueur les partages d'ascendants: les parents opèrent à l'avance le partage de leurs biens entre leurs descendants soit en forme de donation ou de testament; mieux que quiconque ils connaissent l'exacte valeur des

lots qu'ils composent, et s'attachent dans leur douce magistrature à traiter d'une manière égale chacun de leurs enfants.

Toutefois ces palliatifs apportés à une règle trop rigide ne sont d'aucun effet.

Le maintien de l'indivision pendant une période quinquennale exige le consentement de tous les héritiers que l'on ne peut obtenir pour procéder au partage.

Quant au morcellement du patrimoine, prohibé dans la première partie de l'article 832, plus haut cité, il se trouve favorisé par la seconde disposition du même article déclarant que les lots doivent être formés d'objets de même nature et valeur.

Le partage d'ascendants n'a pas donné les résultats attendus: les héritiers sont souvent mécontents de la composition des lots, surtout lorsqu'il s'agit d'un partage testamentaire dressé depuis longtemps. La valeur des biens a changé dans l'intervalle qui s'est écoulé entre le jour de l'acte et celui du décès; le partage est alors attaqué pour composition vicieuse des lots; il est annulé, car la jurisprudence apprécie la lésion en tenant compte de la valeur des biens au moment du décès. Sans doute le défendeur à la demande en rescision peut en arrêter le cours, et empêcher un nouveau partage en offrant et en fournissant au demandeur le supplément de sa portion héréditaire, soit en numéraire, soit en nature (article 891); mais la jurisprudence n'autorise pas l'emploi de ce moyen,

paralysant ainsi tous les efforts du législateur pour éviter le partage judiciaire.

Enfin rappelons que pour diminuer les frais de procédure la loi du 23 octobre 1884 ordonne la restitution des droits fiscaux si le prix de l'immeuble vendu ne dépasse pas 2.000 francs, et prescrit une réduction de un quart aux émoluments des officiers ministériels si le prix de l'immeuble n'atteint pas 1.000 francs. Malheureusement ce texte est resté lettre morte malgré les circulaires platoniques qui le renouvellent.

Par ces nombreuses dispositions demeurées vaines, les auteurs du Code civil semblent avoir reconnu la nuisance de l'application des règles ordinaires organisées en faveur des mineurs, lorsqu'on se trouve en présence d'un héritage peu important; mais ils n'ont pu en aucune façon supprimer ces formalités tutélaires quand il s'agit de successions dont la liquidation présente de sérieuses difficultés. Ils se sont rendu compte des inconvénients de la division des petits patrimoines; mais ils n'ont pas cru devoir s'attarder à édicter des règles protégeant le nid familial contre un partage qui pourrait le détruire.

Eh quoi! la maisonnette dont l'acquisition a nécessité tant de sacrifices et tant de peines, devait-elle être exposée après le décès du chef de famille à devenir la proie des hommes d'affaires! Le foyer domestique passerait-il aux mains d'étrangers qui en chasseront la veuve et les orphelins! Les mem-

bres d'une honnête famille dispersés devraient-ils pour vivre être réduits aux pires destins!

Non. Le législateur de 1894 et de 1906 ne l'a point voulu; et à cet effet il a d'abord favorisé le maintien de l'indivision forcée, et a simplifié ensuite les formalités de l'attribution définitive du patrimoine à l'un des membres de la famille.

1° *Indivision forcée.* — Deux catégories de personnes peuvent demander le maintien de l'indivision: le conjoint et les descendants.

Le conjoint survivant, s'il habite la maison au moment du décès, et s'il en est copropriétaire au moins pour moitié, a le droit de former par voie de déclaration au greffe de la justice de paix, une demande en maintien de l'indivision; le juge de paix a le pouvoir de décider que l'indivision sera maintenue pendant cinq ans à partir du décès et continuée ensuite de cinq ans en cinq ans jusqu'à son propre décès.

Mais si le conjoint survivant ne remplit pas les conditions précitées et si le défunt laisse des descendants, le conjoint ou l'un de ses descendants peuvent demander au juge que l'on surseoie au partage pendant cinq années à partir du décès.

Donc quelle que soit la situation du conjoint survivant, il peut toujours demander le maintien de l'indivision; toutefois, s'il n'est pas copropriétaire pour moitié de la maison et s'il ne l'habite pas, l'étendue de son droit est limitée; la durée de l'indivision, si tous les descendants sont majeurs ne

peut être de plus de cinq ans à moins d'un consentement unanime.

La loi de 1894 était moins favorable au conjoint survivant. En effet si le défunt laissait des descendants l'indivision pouvait être maintenue sans avoir aucune condition à remplir; tandis que si le *de cujus* ne laissait pas de postérité, l'époux survivant ne pouvait demander le maintien de l'indivision en sa faveur que si la maison lui appartenait au moins pour moitié et s'il l'habitait au moment du décès.

Dans le cas où il se trouve des mineurs parmi les descendants, l'indivision peut être continuée pendant cinq années à partir de la majorité de l'aîné des mineurs, sans que sa durée totale puisse à moins d'un consentement unanime excéder dix ans. Le juge de paix prononce la continuation de l'indivision, après avis du conseil de famille.

Si la prolongation de l'indivision respecte les intérêts de ceux en faveur desquels elle est prononcée, il n'en est pas moins vrai qu'elle lèse ceux des autres; aussi les copropriétaires qui n'habitent pas la maison ont-ils droit à une indemnité due par l'occupant. Ce n'est pas au juge de paix à fixer le montant de cette indemnité, c'est aux parties elles-mêmes. Une circulaire ministérielle du 5 mars 1903 est sur ce point édifiante. Si les parties s'accordent sur le chiffre de l'indemnité, le magistrat prononce le maintien de l'indivision, s'il y a désaccord entre elles, le juge de paix ordonne ou refuse

le maintien de l'indivision, si les offres faites par le demandeur lui paraissent ou non suffisantes.

Par cette première innovation le législateur retarde un partage qui, s'il avait eu lieu immédiatement après le décès, aurait été désastreux. Il est conforme aux intérêts de tous les héritiers d'attendre, pour procéder au partage, que l'enfant mineur ait atteint sa majorité. Le conjoint survivant, qui voudra se rendre définitivement acquéreur de la maison, aura le temps de se procurer les ressources nécessaires pour en payer le prix. Bien plus s'il est très âgé il peut demander de rester dans la maison jusqu'à sa mort. Ne serait-il pas inhumain de chasser de son abri celui qui a travaillé durant toute son existence pour l'acquérir? Ne serait-il pas triste de le voir en haillons, mendier son pain dans les rues, une fois que les frais de justice auraient absorbé tout son patrimoine?

2° *Attribution sur estimation.* — Le législateur aurait fait œuvre incomplète, si, après avoir indiqué aux héritiers le moyen d'éviter le partage forcé, il ne leur avait donné la faculté de conserver leur héritage et de se soustraire à la vente sur licitation devant le tribunal.

Par une procédure spéciale, édictée dans le titre IV du décret du 10 janvier 1907 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 8 de la loi de 1906, un des copropriétaires de l'immeuble peut, sans recourir à la vente judiciaire s'en faire attribuer la propriété exclusive, même

s'il y a des mineurs ou des interdits intéressés, même s'il y a désaccord entre les copartageants.

La loi indique l'ordre établi entre les personnes en faveur desquelles l'attribution devra être prononcée. Le juge de paix n'a pas en cette matière le pouvoir d'appréciation dont il jouit quand il prononce sur le maintien de l'indivision. Il doit accorder l'attribution demandée par l'un quelconque des héritiers, s'il y a accord sur le prix de la maison; mais, si plusieurs copropriétaires réclament cette attribution, le juge de paix doit suivre l'ordre réglé par la loi.

La préférence est accordée d'abord à celui que le défunt a désigné. Il ne peut en être autrement; mieux que personne le *de cujus* connaît celui de ses descendants le plus apte à conserver le patrimoine de sa succession. Cette désignation ne peut être orale; elle doit être insérée dans un testament pour que le juge puisse en tenir compte.

A défaut de désignation par le défunt, le conjoint survivant copropriétaire pour moitié de la maison sera préféré aux descendants. C'est le cas le plus fréquent; les gens peu fortunés qui bénéficient de la législation sur les habitations à bon marché ne possèdent aucun bien lors de leur mariage; la femme n'a pas de dot; il n'existe entre eux aucun contrat, c'est le régime de la communauté légale. A la dissolution de la communauté, l'époux survivant est propriétaire pour moitié des biens acquis pendant le mariage, et par conséquent de la maison acquise grâce à leur travail commun

et à leurs économies communes. Il eut été injuste de ne point préférer le compagnon fidèle du défunt aux autres héritiers.

Ce choix paraît justifié à un autre point de vue. L'époux survivant déjà propriétaire de la maison désintéressera plus aisément les cohéritiers; ses ressources sont plus élevées que celles de ses descendants, et même s'il n'en avait point, il lui serait plus facile de s'en procurer en empruntant à un tiers ou à une société de crédit immobilier qui, payant les soultes aux copartageants, se substituerait à leur privilège.

En l'absence de toute cause de préférence en faveur de l'héritier qui demande l'attribution de la maison, c'est-à-dire si celui-ci n'a pas été désigné par le défunt ou s'il n'est pas le conjoint survivant, le juge de paix met aux voix la désignation de l'attributaire; les héritiers qui viennent par représentation d'une même personne n'ayant droit ensemble qu'à un seul suffrage; la majorité des intéressés décide.

A défaut de majorité, le juge de paix procède, séance tenante, au tirage au sort. Ce mode de désignation présente de très graves inconvénients. L'attributaire désigné par le sort peut être un ouvrier chargé de famille dont le maigre salaire permet à peine de nourrir ses enfants, ou un malheureux qui, chaque soir, court au cabaret dépenser tout le revenu du travail de la journée! Pour acquitter les soultes qu'il doit à ses cohéritiers, il empruntera; mais alors il sera incapable de payer

les intérêts de la dette ; et le tiers bailleur de fonds en cherchera le recouvrement dans la vente sur saisie immobilière de la maison. En confiant au sort le choix de l'attributaire, l'immeuble peut être absorbé par les frais d'une vente aux enchères, alors que le législateur voulait éviter les frais d'une licitation.

Et pourtant ce mode de désignation n'est pas l'unique moyen de solutionner la question de l'attribution de la maison à bon marché. Au lieu de s'en rapporter au hasard du sort, il eût mieux valu faire appel à la sagesse du juge et lui donner le droit de désigner l'attributaire. Ayant une connaissance parfaite des mœurs des justiciables au milieu desquels il vit, il est apte à résoudre les conflits entre cohéritiers dans l'intérêt véritable de la famille.

3° *Procédure.* — Les auteurs des lois de 1894 et de 1906 ont eu le souci de donner une solution rapide aux litiges intéressant le sursis d'indivision ou d'attribution de l'habitation à bon marché, et en même temps de réduire au minimum les frais entraînés par ces litiges. Les règles de procédure à suivre sont indiquées dans les articles 40 à 50 du décret du 10 janvier 1907.

Toute demande soit d'attribution ou d'indivision forcée est formée par voie de déclaration au greffe de la justice de paix.

La déclaration doit contenir : 1° les nom, prénoms, profession et domicile du requérant et la

qualité en laquelle il agit; 2° les nom, prénoms, profession et domicile du conjoint survivant et de chacun des héritiers ou successeurs à titre universel ainsi que leurs représentants légaux. Elle est signée par le requérant et contresignée par le greffier.

Le demandeur doit faire la preuve que la maison dont il demande le maintien de l'indivision ou l'attribution a le caractère d'une habitation à bon marché; aussi à l'appui de la demande doit-il joindre: 1° un extrait du rôle de la contribution foncière, ou un certificat du directeur des Contributions directes, indiquant la valeur locative de la maison; 2° un certificat délivré par M. le maire de la commune du lieu où se trouve la maison attestant le chiffre de la population de ladite commune.

Ces deux formalités sont indispensables pour établir que la valeur locative de l'immeuble ne dépasse pas les maxima légaux.

En outre, le requérant doit consigner une somme suffisante pour couvrir les frais immédiats de procédure. Le juge de paix en détermine, s'il y a lieu, le montant.

La déclaration faite, le juge de paix saisi de la demande convoque tous les intéressés ou leurs représentants par lettres recommandées expédiées par le greffier. Les avis de réception de la poste sont joints au dossier de l'affaire. Les délais et formes de la comparution sont fixés conformément aux articles 411 et 412 du Code civil (article 44). Le

délai entre le jour de la réception de la lettre et celui de la comparution doit être de trois jours francs augmenté d'un jour par trois myriamètres si les parties intéressées ne résident pas dans la distance de deux myriamètres du siège du tribunal. Si l'un des intéressés est sans domicile ni résidence connus, le juge de paix, à la requête de la partie la plus diligente, lui nomme un mandataire spécial, à moins que le tribunal en vertu de l'article 113 du Code civil n'ait déjà commis un notaire pour le représenter.

Ces formalités remplies, les parties se réunissent au jour fixé. S'il s'agit d'une demande en maintien d'indivision et si les parties sont unanimes à en reconnaître le bien-fondé, le juge de paix leur donne acte de leur décision pourvu que le maintien de l'indivision n'excède pas les limites déterminées par la loi. Ce pacte d'indivision ainsi conclu est définitif même au regard des mineurs et interdits, sans qu'il soit besoin d'homologation. S'il y a désaccord entre les parties, et si aucune d'elles ne demande à son profit l'attribution de la maison, le juge de paix statuant en vue du plus grand intérêt de la famille, prononce, s'il y a lieu, le maintien de l'indivision.

Cette procédure se complique dans l'hypothèse où un ou plusieurs des intéressés sont mineurs ou interdits. Lorsque le défunt, dit l'article 42 du décret, aura laissé des héritiers mineurs, ayant, au moment du décès, leur domicile dans le canton où la succession est ouverte, le conseil de famille,

réuni comme il est dit à l'article 406 du Code civil, sera invité par le juge de paix à donner son avis sur le maintien de l'indivision, si ce maintien est demandé et si l'attribution de la maison n'est pas réclamée.

Et l'article 43, prévoyant le cas où la succession s'ouvre dans un canton autre que celui où les héritiers mineurs ont leur domicile, dispose « que le juge de paix du lieu de l'ouverture de la succession transmettra au juge de paix du lieu où la tutelle s'est ouverte, ainsi qu'au tuteur, s'il y en a, copie de la déclaration à l'effet d'appeler le conseil de famille à en délibérer.

Par conséquent la procédure du sursis à l'indivision est très sommaire: demande, convocation des parties et du conseil de famille s'il y a lieu, et jugement définitif.

S'il s'agit d'une demande en attribution, si tous les intéressés sont capables et s'il y a accord entre les parties sur la valeur de l'immeuble et les conditions de paiement des soultes, le juge de paix ne fait que constater cet accord.

Lorsque l'attribution est requise par plusieurs ayants droit, le juge de paix prononce l'attribution en tenant compte de l'ordre de préférence établi par la loi; l'offre faite par l'un des cohéritiers d'un prix supérieur à l'estimation ne serait pas une cause de préférence au profit de l'un quelconque des demandeurs.

Au cas où surgissent des discussions entre les parties au sujet de la valeur de la maison, le juge

de paix constate en son procès-verbal le désaccord des parties, surseoit à l'attribution, et requiert le comité de patronage dans la circonscription duquel est situé l'immeuble d'en faire l'estimation et de lui en adresser le rapport détaillé.

Même en dehors de toute contestation, s'il y a parmi les intéressés des mineurs la formalité de l'expertise doit être observée; en effet, les enfants sont copropriétaires indivis pour moitié avec le conjoint survivant, généralement leur tuteur; ils ont dès lors des intérêts opposés; l'estimation amiable pourrait être dangereuse pour les mineurs.

Il y a également lieu à expertise par le comité des habitations à bon marché si parmi les intéressés se trouvent des interdits ou des absents, ou si l'une des parties n'a pas été touchée par la convocation du juge de paix.

Dans ces divers cas le juge de paix rend un premier jugement déclarant le requérant recevable dans sa demande d'attribution et ordonnant que la maison sera expertisée par les soins du comité départemental. Une copie de ce jugement interlocutoire est envoyée par lettre recomandée au président du comité; ce dernier délègue un des membres du comité pour procéder à l'expertise.

En cas de dissolution ou d'abstention du comité, l'estimation est faite par un expert ordinaire nommé par le juge de paix; tandis que le délégué du comité se trouve investi d'un mandat permanent et gratuit, l'expert spécialement désigné par

le juge doit prêter serment devant lui et reçoit des émoluments fixés d'après un tarif spécial.

Sur le dépôt du rapport les parties sont invitées à en prendre connaissance au greffe dans le délai de trente jours, puis sont convoquées à nouveau devant le juge de paix. Les intéressés n'ont pas la faculté d'accepter ou non le prix d'estimation ; mais ils ont le droit de faire valoir leurs protestations. Le magistrat peut passer outre sur ces réclamations et peut prononcer l'attribution de l'immeuble au prix déterminé par l'expert ou fixé par lui-même d'après tous les éléments de la cause.

*Voies de recours.* — La décision rendue par le juge de paix pour l'application de l'article 8 de la loi de 1906 n'est pas définitive.

En matière d'opposition, l'article 50 du décret du 10 janvier 1907 dit, en effet, que toutes décisions du juge de paix rendues par défaut sont notifiées aux parties défaillantes sous pli recommandé et que l'opposition est recevable dans les huit jours de la réception de la lettre.

Cette décision est-elle susceptible d'appel? La loi de 1906 et le décret la réglementant sont muets sur ce point. Toutefois il s'est formé une opinion d'après laquelle cette voie de recours ne serait pas recevable; en effet, disent les partisans de cette opinion, admettre l'appel serait donner au cohéritier récalcitrant le moyen de retarder la solution d'un litige qu'il est de l'intérêt de tous de voir trancher; l'on serait obligé de suivre la procédure

ordinaire et ruineuse de l'appel. Au contraire d'autres prétendent que l'appel étant un principe d'ordre public, l'on ne doit point se baser sur le silence de la loi pour décider son irrecevabilité en cette matière. Interpréter autrement la loi de 1906 serait ajouter au texte. De nombreux auteurs et la circulaire du Garde des Sceaux du 5 mars 1903 confirment cette dernière opinion, et par conséquent: toutes les décisions à caractère contentieux rendues par le juge de paix sur l'application de l'article 8 sont susceptibles d'appel lorsque l'objet du litige sera supérieur à 300 francs.

Quant aux voies de recours extraordinaires, tierce opposition, requête civile, prise à partie et recours en cassation, il faut admettre leur recevabilité pour les mêmes motifs que l'on a reconnu aux parties le droit à l'appel.

*Frais.* — L'article 51 du décret du 10 janvier 1907 règle le tarif des honoraires qu'il faut débourser aux greffiers de justices de paix et aux experts chargés de l'estimation de l'immeuble. Cet article est ainsi conçu:

Art. 51. — Il est alloué:

§ I. *Aux greffiers des justices de paix, frais et déboursés non compris*

1° Pour chaque envoi de lettres recommandées ..... 0 50

2° Pour la déclaration faite au greffe ten-

dant au maintien de l'indivision ou à l'attribution de l'immeuble..... 2 »

3° Pour copie de ladite déclaration..... 1 »

4° Pour la rédaction du procès-verbal d'indivision ou d'attribution de l'immeuble (par chaque vacation)..... 4 »

5° Pour dépôt du rapport à fin d'estimation de l'immeuble..... 2 »

6° Pour recherche et communication sans déplacement dudit rapport..... 0 50

7° Pour chaque copie du jugement (par rôle de copie)..... 0 50

§ II. *Aux experts chargés de l'estimation de l'immeuble*

1° Par vacation de trois heures, lorsqu'ils opèreront dans le canton où ils sont domiciliés ou même hors du canton mais dans la distance de 2 myriamètres..... 5 »

2° Au-delà de 2 myriamètres en dehors du canton il sera alloué pour frais de voyage et de nourriture, soit pour l'aller, soit pour le retour, par chaque myriamètre..... 2 50

3° Pour la prestation de serment et pour le dépôt du rapport indépendamment du transport au chef-lieu de canton dans le cas où il serait dû aux termes des dispositions qui précèdent..... 2 »

Avec un tarif aussi réduit la totalité des frais de justice (frais et déboursés compris) ne s'élèvent

pas pour l'attribution d'une maison de 1.000 fr,. à plus de 45 francs, alors que dans certains cas les frais d'une vente sur licitation atteignent parfois 50 0/0 de la valeur de l'immeuble.

Cette réduction des frais, qui tient surtout à l'intervention du comité départemental prenant à sa charge les déboursés de l'expert délégué (frais de transport et de timbre), est un des avantages les plus considérables de la loi de 1906.

## CHAPITRE II

### LA LOI DU 10 AVRIL 1908 ET LES HABITATIONS A BON MARCHÉ. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LES LOIS DU 26 FÉVRIER ET DU 23 DÉCEMBRE 1912.

La loi de 1906 en favorisant l'acquisition de petites maisons salubres s'adressait uniquement à une élite d'employés et d'ouvriers dont les salaires élevés permettaient de payer des amortissements relativement importants. L'ouvrier agricole ne pouvait profiter des avantages de la loi; son maigre salaire était à peine suffisant pour nourrir sa famille; il lui était impossible de se procurer les avances indispensables pour contracter un emprunt envers une société d'habitations à bon marché; la construction d'une maison était pour lui une trop grosse et trop redoutable entreprise.

La loi de 1906 établissait ainsi une inégalité flagrante entre le prolétariat urbain et le prolétariat rural. Il est vrai que l'article 5 de cette loi prévoit que les jardins d'une superficie de 5 ares au plus attenant aux constructions, et les jardins de 10 ares au plus non attenant aux constructions et possédés dans la même localité par les mêmes propriétaires,

étaient considérés comme dépendances de la maison pour l'application de la loi, sauf en ce qui concerne l'exemption temporaire d'impôt foncier. L'article 16 de la même loi étend les diverses facultés d'emploi de fonds prévues pour les habitations à bon marché, à l'acquisition de jardins ouvriers n'excédant pas dix ares.

Si le petit jardinet en ville constitue pour les enfants un lieu de récréation et d'exercice, s'il permet à l'ouvrier urbain de prendre un repos sain, et d'y trouver un supplément de salubrité, il est fort peu de chose pour le paysan. Peu importe au paysan l'hygiène ! il respire l'air pur à pleins poumons ; ses enfants n'ont que faire d'une étroite cour de récréation ; la campagne tout entière est le lieu de leurs ébats.

Il n'y avait donc dans la loi aucune disposition favorable à l'ouvrier des champs ; il était condamné à ne jamais sortir de sa condition et à voir ses enfants aussi malheureux que lui.

Mais si le journalier rural ne peut songer à acquérir immédiatement une maison, il a grand intérêt à devenir tout d'abord propriétaire d'un champ ou d'un jardin qu'il cultivera avec sa famille ; il obtiendra gratuitement les denrées les plus utiles à la subsistance ; il retirera quelque bénéfice de la vente des produits de son champ, et devenu possesseur d'un lopin de terre, il aspirera à édifier une maisonnette.

En procédant ainsi par étapes successives l'effort demandé à l'ouvrier est moins considérable et

à la portée de tous. Il convenait donc de favoriser l'acquisition, à titre principal, de petits champs et de jardins.

« On a cru longtemps, disait M. Paulet, directeur de l'assurance et de la prévoyance sociales, à un congrès de jardins ouvriers, que la maison était l'essentiel, le jardin l'accessoire; les expériences récentes ont renversé ces propositions. Le jardin est apparu plus facile et plus pratique à acquérir; l'attribution du jardin est le premier pas dans cette voie d'accession à la propriété. Le mouvement est acquis, le législateur a ouvert la voie, nous tâcherons de l'élargir. »

Cet élargissement de la législation fut demandé; sous l'empire de ces idées, MM. Ribot et Siegfried, ainsi que 164 de leurs collègues, déposèrent le 29 novembre 1906 une proposition de loi étendant aux champs et aux jardins sans maisons, dont la contenance n'excédait pas 25 ares, tous les avantages concédés par la loi du 12 avril 1906 aux habitations à bon marché. Mais ce projet primitif devait être remanié par la Commission du Sénat et devenir la loi du 10 avril 1908 sur la petite propriété et les habitations à bon marché.

Malgré le double titre de cette loi — petite propriété et habitations à bon marché — l'objet principal n'en est pas moins de faciliter l'acquisition d'un foyer; son but n'est pas l'exploitation agricole, mais l'habitation salubre. D'ailleurs le rapporteur au Sénat, M. Strauss l'a nettement expliqué: « Il s'agit surtout du coin de terre, dit-il, non

pas du coin de terre dévolu à la culture intensive et rémunératice, mais du coin de terre sur lequel doit s'édifier la maison de famille. Eh bien, si nous pouvions obtenir ce premier résultat, ce serait une facilité, un acheminement sérieux vers la seconde étape, que nous avons l'intention, comme vous-mêmes, d'atteindre prochainement. »

La loi du 10 avril 1908 ne fait donc que combler les lacunes de la loi de 1906.

Quelqu'intéressante que puisse être l'étude des facilités accordées au paysan pour acquérir un lopin de terre, nous ne pouvons nous y attarder; nous nous occupons tout spécialement des habitations à bon marché; nous supposerons franchie la première étape de l'émancipation sociale des paysans et nous étudierons les avantages financiers dont la loi de 1908 a fait bénéficier les habitations salubres.

*Avantages financiers. Les sociétés de crédit immobilier.* — Le point le plus remarquable de la loi de 1908 est assurément l'extension du rôle de l'Etat. Il ne se borne pas à autoriser, à inviter les établissements publics à prêter tout ou partie de leurs fonds aux constructeurs d'habitations à bon marché; il entre lui-même en scène et intervient dans cette question de solidarité sociale. Cependant, contrairement à ce qui arrive au Danemark ou dans quelques Etats allemands, son intervention n'est pas directe. Le législateur français a été moins hardi; il a redouté que les prêts consentis directe-

ment par l'Etat ne devinssent des faveurs distribuées pour des motifs autres que ceux prévus par la loi. Cette crainte, le père de la loi de 1908 l'a lui-même manifestée : « L'Etat, dit M. Ribot, est chez nous une grande personne qu'on ne croit pas toujours extrêmement impartiale, qu'on suppose avoir la faiblesse de céder à des considérations qui ne sont pas toujours des considérations de haute équité. Si l'Etat était en contact direct avec toute cette clientèle de petits emprunteurs, s'il refusait à l'un pour prêter à l'autre, on l'accuserait d'avoir deux poids et deux mesures. De plus l'Etat pourrait faire de très mauvaises affaires ; si un député se mêlait de réclamer un prêt pour un de ses électeurs, il serait difficile de le lui refuser ».

Aussi, à l'instar de l'act de 1907, qui permet à l'Etat anglais de prêter par le canal des Conseils du Comté, la loi française a constitué des organes intermédiaires entre l'Etat et les particuliers ; les sociétés régionales de crédit immobilier. Ces sociétés reçoivent directement des fonds des caisses de l'Etat ; à leur tour elles prêtent ces sommes aux particuliers. Elles sont garantes vis-à-vis de l'Etat du remboursement de tous les prêts qu'elles font ; aussi ne les consentent-elles qu'après avoir examiné soigneusement les conditions de solvabilité et d'honorabilité des emprunteurs.

L'article 4 de la loi de 1908 énumère les conditions et formalités que doivent remplir les sociétés de crédit immobilier pour obtenir des prêts de

l'Etat. Les dispositions de cet article ont été modifiées par la loi du 26 février 1912; la loi du 23 décembre 1912 intéressant surtout les sociétés coopératives d'habitations à bon marché et les associations reconnues d'utilité publique est venue élargir le champ d'application de la loi Ribot.

*Constitution.* — 1° Aux termes de la loi de 1908 ces sociétés devaient être régionales, c'est-à-dire comprendre deux, trois et même quatre départements. L'on ne tarda pas à s'apercevoir que cette délimitation était insuffisante; si le nombre restreint de sociétés rendait le contrôle facile et n'affaiblissait pas les efforts en les disséminant, il présentait toutefois de sérieux inconvénients et entravait le fonctionnement de la loi. Les sociétés régionales siégeaient trop loin des agriculteurs auxquels elles devaient servir d'auxiliaires; les paysans au fond de leurs contrées connaissaient mal la loi et souvent ignoraient son existence. A côté d'eux ne se trouvait personne qui puisse les éclairer, les renseigner sur le but poursuivi par le législateur; et s'ils poussaient la hardiesse jusqu'à aller consulter à la ville des personnages inconnus, se défiant de leurs conseils et effrayés par la multiplicité et la complexité de démarches qui leur auraient fait perdre un temps précieux, ils s'en revenaient à leurs villages en maugréant contre la duperie de la loi. D'un autre côté la société connaissait mal les personnes qui venaient solliciter un

emprunt et s'exposait à le refuser au demandeur, pourtant digne de toute considération.

Il fallait donc renoncer à la forme régionale et fonder des sociétés de crédit dans les centres importants. Le législateur de 1908 avait prévu cette éventualité; l'article 5 dispose, en effet, que « les sociétés locales de crédit immobilier qui rempliront les conditions requises aux articles 2 et 4 pourront bénéficier des dispositions de la présente loi ».

La loi du 26 février 1912 est plus catégorique et supprime le mot « régionales » dans tous les articles de la loi Ribot. Cette réforme a eu d'heureux résultats: les emprunteurs se sont adressés volontiers dans leur ville à la société locale de crédit immobilier, dont ils connaissent les membres; et toute une floraison de sociétés de crédit immobilier a été provoquée rendant chaque jour plus considérable le nombre de petits propriétaires.

2° Les sociétés de crédit immobilier doivent se constituer sous la forme anonyme; leur capital initial, fixé au minimum de 200.000 francs par la loi de 1908, a été ramené à 100.000 francs par la loi de 1912. Cette dernière loi a supprimé la disposition par laquelle le capital immédiatement versé ne pouvait dépasser la moitié des actions souscrites; il est vrai que la société se constituait ainsi une réserve où elle allait puiser lorsque cela lui paraissait nécessaire et après avoir obtenu une autorisation spéciale par décret des ministres des Finances et du Travail, mais c'était immobiliser

des fonds qui étaient indispensables pour assurer le bon fonctionnement des débuts de la société.

3° Une autre condition, c'est que le dividende annuel à servir aux actionnaires ne devra pas dépasser 4 0/0. Certains trouvent ce taux exagéré : ils prétendent que les capitalistes avaient là un mode de placement lucratif ; ils taxent de spéculation ceux qui, donnant leur adhésion à cette œuvre humanitaire, réalisent, disent-ils, des bénéfices scandaleux au détriment de l'Etat ! Singulière spéculation ! Alors qu'il serait facile à ces hommes dévoués de trouver des placements plus rémunérateurs dans des entreprises commerciales ou industrielles, ils se plaisent à supporter l'aléa des dividendes à immobiliser leurs capitaux dans des actions difficilement cessibles pour ne toucher qu'un intérêt qui, dans les sociétés existantes atteint avec peine 3 0/0.

Constituées en observant toutes ces règles, les sociétés de crédit immobilier obtiennent l'approbation de leurs statuts par le ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale ; cette approbation accordée après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché et du ministre des Finances est préalable à toute avance de fonds de la part de l'Etat. Les services du ministère du Travail ont établi des statuts-types facilitant ainsi la tâche des fondateurs de ces sociétés.

*Fonctionnement.* — L'Etat, s'il confie une partie de sa fortune à ces sociétés a entendu non seulement réglementer leur constitution, mais encore

s'est immiscé très étroitement dans leur fonctionnement.

L'article 4 *in fine* de la loi de 1908 détermine la capacité d'emprunt de ces sociétés : « Les sommes restant dues par une société ne pourront dépasser le chiffre obtenu en ajoutant au quadruple de la partie versée du capital le montant de la partie non appelée ». Cette disposition permettait à une société dont les actions étaient libérées du minimum légal, soit d'un quart, d'obtenir un prêt égal à sept fois la partie versée du capital social. Une société au capital de 200.000 francs, dont 50.000 fr. étaient versés, pouvait donc emprunter à l'Etat jusqu'à concurrence de 350.000 francs.

Cette faculté d'emprunt n'a pas paru suffisante au législateur de 1912 qui s'est empressé de l'augmenter dans de larges proportions. Une société constituée avec 100.000 francs souscrits et 25.000 francs versés obtient aujourd'hui de l'Etat une première avance de 287.500 francs. Au fur et à mesure que l'amortissement des premiers prêts se produit, les fonds disponibles de la société s'accroissent en même temps que sa capacité d'emprunt ; le montant des amortissements est affecté à de nouveaux prêts, et la société, qui au début s'était constituée avec un capital versé de 25.000 francs sera au bout de la vingtième année débitrice pour plus de 1 million et demi ; les risques encourus par l'Etat ne sont pas considérables : les garanties données par la société portant sur l'hypothèque des immeubles et sur l'assurance s'accrois-

sent plus rapidement encore que les avances du fisc.

Si la commune ou le département garantit le paiement d'un dixième des annuités dues à la société par les emprunteurs, les avances consenties sur les créances hypothécaires sont plus importantes. Le montant des rentes ou valeurs garanties par l'Etat appartenant à la société et déposées à la Caisse des dépôts et consignations confère aussi un pouvoir d'emprunt; la réserve mathématique des polices d'assurances sur la vie pour lesquelles la société a fait l'avance des primes donne droit au même avantage.

L'Etat a limité le montant des avances qu'il pourra fixer aux sociétés de crédit immobilier à la somme de cent millions de francs; ce chiffre est établi pour une période indéterminée. La limite fixée par la loi ne risque pas d'être atteinte puisque dans le courant de l'année 1912 la somme prêtée n'a été que 4.200.000 francs.

L'on avait d'abord pensé à se procurer ces ressources au moyen de fonds avancés par les Caisses d'épargne; ces dernières avaient une partie de leur réserve et de leur fortune personnelle grevée par les emprunts que permet la loi de 1906; de plus ces prêts auraient immobilisé pour des périodes de longue durée des fonds qui, en temps de crise, eussent fait défaut aux Caisses d'épargne pour opérer le remboursement de demandes trop nombreuses.

D'un autre côté, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse avait pris un développement re-

marquable, accumulant chaque jour de nouveaux capitaux dont elle cherchait le placement; le législateur avait là un énorme réservoir d'argent, il ne manqua pas d'y puiser.

« Le ministre des Finances est autorisé à se procurer les fonds nécessaires dans les limites d'un crédit ouvert chaque année par la loi de finances, au moyen d'avances qui pourront être faites au Trésor par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Ces avances seront représentées par des titres d'annuités dont les intérêts seront réglés trimestriellement au taux fixé par le tarif de ladite Caisse conformément à l'article 12 de la loi du 20 juillet 1886 et en vigueur au moment de la réalisation de chaque avance (art. 6).

Les prêts aux sociétés sont effectués pour le compte de l'Etat par la Caisse nationale des retraites, sur la désignation d'une commission spéciale instituée près du ministre du Travail.

Cette commission nommée par décret pour une durée de cinq ans est composée de seize membres comprenant:

Le ministre du Travail, président;
Deux sénateurs;
Deux députés;
Un membre du Conseil d'Etat;
Un membre de la Cour des Comptes;
Deux fonctionnaires du ministère des Finances;
Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ou son délégué;

Le Directeur de l'Hydraulique et des Améliorations agricoles ou son délégué.

Deux représentants des Sociétés de crédit immobilier;

Deux membres du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

Le décret désigne le vice-président de la Commission, ainsi qu'un chef ou sous-chef de bureau du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, qui remplit les fonctions de secrétaire.

Les frais d'administration afférents à ce service seront supportés par l'Etat, qui les rembourse chaque année à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

La société de crédit immobilier doit rembourser à la Caisse des dépôts et consignations, dans les délais fixés par le contrat, les sommes empruntées; en cas de retard, les intérêts moratoires courent de plein droit, sans que l'Etat soit obligé de la mettre en demeure par une sommation de payer. L'article 7 de la loi de 1908 est d'ailleurs formel: « Les remboursements à effectuer par les sociétés sont passibles d'intérêts de retard calculés au taux de 4 0/0 à partir de leur échéance, s'ils n'ont pas été opérés dans le mois de cette échéance. Le recouvrement des sommes non remboursées dans un délai de trois mois et des intérêts de retard y relatifs est poursuivi par l'agent judiciaire du Trésor ».

L'Etat emprunte donc au taux de 3 1/2 0/0 les fonds qu'il met à la disposition des sociétés de crédit immobilier au taux de 2 0/0. De ce fait, il

supporte une perte de 1 1/2 0/0; c'est la participation à cette perte qui est le meilleur concours de l'Etat à l'œuvre des habitations à bon marché. Les sociétés de crédit immobilier peuvent prêter cet argent, soit directement aux particuliers, soit aux sociétés d'habitations à bon marché, soit même aux associations reconnues d'utilité publique. Le taux maximum de ces prêts varie; il est de 3 1/2 0/0 pour les particuliers, 3 0/0 pour les sociétés d'habitations à bon marché; il a été fixé à 2 1/2 0/0 pour les sociétés coopératives par la loi du 23 décembre 1912.

La différence entre l'intérêt payé et celui qu'elles reçoivent fournit aux sociétés de crédit immobilier une somme bien minime pour couvrir les frais d'administration. Les débuts de ces sociétés sont difficiles; la différence de taux qui doit servir à payer les dépenses générales ne donne un chiffre suffisant que lorsqu'un nombre assez considérable de prêts a été réalisé. Si ce n'étaient les généreux concours des Caisses d'épargne qui mettent un très grand empressement à souscrire des sommes pour former le capital de diverses sociétés de crédit immobilier, beaucoup parmi ces dernières seraient mort-nées, parce qu'elles n'auraient pas pu faire face à leurs frais généraux. Bien plus encore, certaines Caisses d'épargne offrent leur hôtel comme siège social et un de leurs employés comme comptable de la société en formation; leur intervention a une telle importance que l'on peut af-

firmer que d'elles dépend la prospérité des sociétés de crédit immobilier.

A quelles conditions les sociétés de crédit immobilier prêtent-elles à leurs divers emprunteurs?

1° *Prêts consentis aux particuliers.* — La Société de crédit immobilier jouant le rôle d'intermédiaire entre les individus et l'Etat est garante vis-à-vis de ce dernier de la solvabilité des emprunteurs; aussi le prêt est-il subordonné à diverses conditions dont voici les principales:

*a*) La loi exige que l'emprunteur possède au moment de la conclusion du prêt hypothécaire le cinquième au moins du prix de la maison. Elle s'adresse uniquement à ceux qui par leur travail et leurs habitudes d'économie sont parvenus à constituer un petit pécule. D'ailleurs peu importe l'origine des deniers, qu'ils proviennent des économies de l'emprunteur ou des avances consenties par une caisse populaire ou par un patron. La possession préalable d'une certaine somme est une garantie de solvabilité et surtout d'honorabilité de l'ouvrier emprunteur.

La nécessité d'un premier apport contribue en outre à intéresser directement les emprunteurs à la prospérité de la société bailleresse des fonds.

La loi irlandaise n'a pas cru devoir exiger de l'ouvrier pauvre la justification de ressources actuelles; cette disposition fort louable, puisqu'elle permet aux plus déshérités d'acquérir un foyer, a donné dans la pratique de fâcheux résultats; les

emprunteurs se sont désintéressés complètement du remboursement du prêt consenti, alors que s'ils eussent possédé quelque chose, ils auraient exercé toute leur vigilance pour conserver leur petite propriété.

Tout au contraire, la loi française n'est pas une loi d'assistance; l'ouvrier désireux de devenir propriétaire d'une maison doit fournir la preuve de l'intérêt qu'il porte à son acquisition; il doit poser tout seul la première pierre de l'édifice, la société de crédit immobilier fera le reste. Là plus que par tout ailleurs, il convient de paraphraser le vieux proverbe: « Aide-toi, la loi Ribot t'aidera ».

*b*) A la sûreté du remboursement du prêt l'emprunteur doit consentir une hypothèque sur la maison qu'il veut acheter. La société de crédit immobilier avance les quatre cinquièmes de la valeur de l'immeuble donné en gage; cette garantie, qui, à juste titre, paraîtrait bien faible aux bailleurs de fonds ordinaires, est suffisante pour la société qui surveille de très près tous les agissements de l'emprunteur.

*c*) La troisième condition est l'obligation pour l'emprunteur de passer avec la Caisse nationale d'assurances en cas de décès un contrat à prime unique garantissant le paiement des annuités qui resteraient à échoir au moment de sa mort; le montant de cette prime peut être incorporé au prêt hypothécaire. Sous l'empire de la loi de 1906 cette mesure de prévoyance n'était que facultative; la loi de 1908 l'a rendue obligatoire. Le paiement de

cette prime élève le chiffre de l'emprunt, mais cette augmentation qui est de 0 fr. 50 à 0 fr. 60 0/0 du montant du prêt est dérisoire en raison des nombreux avantages qu'elle confère aux intéressés.

Le titre III du décret du 24 août 1908 édicte les formalités à remplir pour contracter l'assurance.

Toute personne désirant obtenir un prêt hypothécaire d'une société de crédit immobilier ou d'une société d'habitations à bon marché est soumise à la visite médicale. A cette fin elle adresse au Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations par l'entremise de la société prêteuse une demande tendant à subir la visite du docteur. Cette demande contient le nom, l'adresse et la date de naissance du demandeur ainsi que l'engagement de celui-ci de répondre aux questions qui lui seront posées par le médecin, de se soumettre à son examen et d'acquitter les frais de cet examen (article 7 du décret).

Sur les observations contenues dans le rapport du docteur, le Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations décide, s'il y a lieu, d'accepter l'assurance ou de la refuser; l'avis d'acceptation du risque délivré à l'intéressé est valable pendant trois mois; l'avis du refus ne doit jamais être motivé.

En cas d'acceptation du risque, la société prêteuse fait souscrire à son profit par l'emprunteur une proposition d'assurance qu'elle adresse à la Caisse des dépôts avant l'expiration des trois mois qui suivent cette acceptation (article 9 du décret).

Chaque proposition doit être accompagnée :

1° D'un extrait sur papier libre de l'acte de naissance du proposant ;

2° D'un extrait du contrat ou du projet de contrat de prêt hypothécaire mentionnant le montant du prêt, le taux, la durée et les conditions de remboursement ;

3° D'un certificat administratif délivré par le contrôleur des Contributions directes, constatant qu'il a été satisfait aux conditions imposées par l'article 5 modifié de la loi du 12 avril 1906.

S'il s'agit d'une maison individuelle l'emprunteur doit produire en outre un certificat de salubrité délivré par le Comité de patronage et prévu par l'article 5 précité.

L'obligation à la visite médicale aurait pu être un obstacle sérieux à la loi ; les petites gens aiment mieux ne pas faire l'assurance vie que se présenter devant des médecins désignés par la société qu'ils soupçonnent de mettre à prix de complaisance et parfois d'argent les certificats qu'ils délivrent ; de plus il était dispendieux pour les personnes peu fortunées habitant la campagne de venir se soumettre à cet examen.

La loi Ribot lève heureusement cette difficulté ; il suffit à l'emprunteur pour se soustraire à cette vente de former deux ans au moins avant l'acquisition de la maison une demande d'assurance et d'opérer un versement à la Caisse nationale égal à 1 0/0 du capital à garantir sans que la somme versée puisse être inférieure à 10 francs.

Dans le délai d'une année après l'expiration de cette période de deux ans la police d'assurance doit être souscrite par le proposant et la somme versée viendra en déduction de la prime unique. Si la police n'est pas souscrite dans le délai fixé par suite du décès ou de la renonciation de l'emprunteur, le versement restera acquis à la Caisse nationale (article 9 § 2 de la loi du 10 avril 1908).

Toutefois la souscription de la police ne peut s'effectuer qu'après examen médical dans le cas où le montant de l'assurance est supérieur de plus d'un cinquième au chiffre qui figure dans la promesse d'assurance.

2° *Prêts consentis aux sociétés d'habitations à bon marché.* — Le décret du 24 août 1908 ne contient de condition spéciale intéressant les avances consenties aux sociétés d'habitations à bon marché, autre que celle visée dans le paragraphe 2 de l'article 17 : « Pour toute avance consentie par une société de crédit immobilier à une société d'habitations à bon marché le contrat doit stipuler une règle de remboursement telle que le total des sommes restant dues à la société d'habitations à bon marché sur les prêts hypothécaires individuels qui ont fait l'objet de l'avance ne soit à aucun moment inférieur au solde restant dû sur cette avance à la société de crédit immobilier ».

La loi du 23 décembre 1912 crée un régime de faveur pour les sociétés coopératives d'habitations à bon marché. Tandis qu'en vertu de la loi de 1908

elles pouvaient emprunter uniquement pour leurs opérations de crédit hypothécaire individuel, la nouvelle législation admet que des prêts peuvent être consentis :

1° Aux sociétés coopératives dont tous les actionnaires au moment de leur première souscription ont plus de trois enfants et qui ont pour objet d'acquérir ou de construire des maisons collectives en vue de locations jusqu'à concurrence au moins de la valeur des logements aux actionnaires eux-mêmes ou à leurs familles ;

2° Aux sociétés coopératives pour leurs opérations de location avec promesse d'attribution lorsque la valeur des immeubles se trouve représentée pour un cinquième au moins par la libération d'actions souscrites par des actionnaires remplissant les conditions prévues par l'article 3 de la loi du 10 avril 1908.

En aucun cas les prêts consentis aux coopératives par les sociétés de crédit immobilier ne peuvent être faits à un taux supérieur à 2 1/2 0/0.

Ajoutons que le législateur de 1912 tout en reconnaissant la grandeur et l'importance de l'œuvre sociale qui incombe aux sociétés de crédit immobilier a cru dans certaines circonstances pouvoir se passer de leur intermédiaire. C'est ainsi que les sociétés coopératives d'habitations à bon marché qui justifient d'un capital versé d'au moins 25.000 francs et de la garantie pour le paiement des annuités du prêt, soit d'une caution solvable s'obligeant solidairement, soit de la commune ou du dé-

partement, pourront obtenir directement des prêts de l'Etat aux taux et conditions prévus par la loi Ribot.

L'article 30 de la même loi prévoit que les associations reconnues d'utilité publique peuvent après décision spéciale du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, bénéficier d'avances de l'Etat dans les mêmes conditions que les sociétés de crédit immobilier. Toutefois ces associations reconnues d'utilité publique doivent: 1° limiter leurs opérations de prêt à leurs seuls adhérents et dans les conditions spécifiées par la loi de 1908; 2° effectuer des prêts à un taux qui ne peut dépasser 2 1/4 p. 100; 3° déposer préalablement à la Caisse des dépôts et consignations un cautionnement de 100 mille francs en valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat.

La loi du 21 mars 1913 a étendu aux sociétés et unions de sociétés de secours mutuels ce régime spécial aux associations reconnues d'utilité publique. Bien plus cette loi a stipulé que la constitution du cautionnement nécessaire ne ferait pas perdre aux sociétés de secours mutuels le bénéfice du taux d'intérêt de 4 1/2 0/0 dont l'Etat fait bénéficier leurs dépôts. Cette somme de 100.000 francs prise sur les fonds en dépôt au titre du compte courant disponible joue le rôle de capital d'une société de crédit immobilier et confère à la société de secours mutuels pour ses opérations en conformité avec la loi de 1908 le même pouvoir d'emprunt.

En dernier lieu est intervenue la loi du 11 février

1914, qui autorise les sociétés de crédit immobilier à faire des prêts hypothécaires pour la construction de dépendances d'une maison individuelle à bon marché, servant à une petite exploitation agricole, soit grange, soit étable ou tout autre bâtiment de même nature, ou pour l'édification de petits ateliers annexés aux maisons individuelles à bon marché.

Ces prêts consentis, en sus des maxima fixés par la loi du 10 avril 1908, à concurrence des quatre cinquièmes du prix de revient ou de la valeur de ces dépendances, ne peuvent excéder la somme de 2.000 francs, non compris le montant des frais et de la prime unique d'assurance.

Les bénéficiaires de ces prêts complémentaires sont désignés expressément dans l'article 3 de la nouvelle loi; le législateur ne les comprend pas dans la formule vague de « personnes peu fortunées »; il indique que pour obtenir ces avances l'emprunteur doit justifier qu'il est salarié, ou bien qu'il est fermier, métayer, cultivateur, artisan ou petit patron travaillant habituellement seul ou avec un seul ouvrier et avec des membres de sa famille, salariés ou non, habitant avec lui. N'est-ce pas l'énumération des bénéficiaires de la loi des retraites ouvrières et paysannes?

La possibilité de contracter plusieurs emprunts aux sociétés de crédit immobilier aurait pu rendre obscure la capacité d'emprunt des bénéficiaires; aussi l'article 4 du nouveau texte détermine jus-

qu'à concurrence de quelles sommes les divers prêts peuvent être consentis.

« En tous cas, les prêts consentis tant en vertu de l'article 2 de la loi du 10 avril 1908 que des trois articles ci-dessus (art. 1, 2, 3, loi du 11 février 1914) ne peuvent dépasser, non compris le montant des frais et de la prime d'assurance : 1° les quatre cinquièmes du prix maximum de revient de la maison individuelle, supputé comme il est prévu à l'article 5 de la loi du 12 avril 1906 et déduit, au taux de 4,75 pour 100, de la valeur locative maxima spécifiée audit article pour la maison et la commune envisagées ; 2° la somme de 2.000 francs prévue aux articles premier et 2 ci-dessus : pour les bâtiments d'exploitation agricole ou pour les petits ateliers ; 3° s'il y a des jardins, de dix ares au plus, considérés comme dépendances légales de la maison en exécution de l'article 5 de la loi du 12 avril 1906 précité, une somme de 1.200 francs, ou bien un quart du prix maximum de revient de la maison, si ledit quart représente plus de 1.200 francs. »

Ainsi grâce au concours de la société de crédit immobilier l'ouvrier deviendra propriétaire d'une maison salubre et d'un jardin ; il pourra en outre faire bâtir un atelier où il exercera toute son activité ; ses petites économies lui permettront d'acquérir les outils nécessaires ; petit à petit il s'installera, il deviendra patron, il sera son maître.

L'article 5 de la loi de 1914 étend aux sociétés de crédit immobilier les privilèges accordés aux sociétés de crédit foncier pour la sûreté et le recou-

vrement des prêts par le décret du 28 février 1852 et la loi du 10 juin 1853. Cependant les inscriptions hypothécaires prises pour sûreté et garantie de ces prêts sont soumises au renouvellement décennal prescrit par l'article 2154 du Code civil; les renouvellements de ces inscriptions sont affranchi du paiment de la taxe proportionnelle de 0 fr. 25 0/0; il n'est dû à chaque renouvellement d'inscription que la modique somme de 1 fr. 20. Cette dérogation à l'article 47 du décret du 28 février 1852 n'a d'explication autre que le souci de ne pas compliquer la tâche des conservateurs des hypothèques.

Enfin en vue d'activer la réalisation des projets conçus par le Conseil général de la Seine et du Conseil municipal de Paris, il a été décidé que les délibérations de ces Conseils tendant à accorder aux offices publics d'habitations à bon marché, aux sociétés d'habitations à bon marché ou aux sociétés de crédit immobilier les garanties prévues par la législation sur les habitations à bon marché et sur la petite propriété seraient exécutoires après approbation par décret.

***

De l'étude des lois sur les habitations à bon marché, il ressort que les progrès réalisés par notre législation sont considérables; les textes nombreux sont le témoignage de la constante sollicitude du Gouvernement de la République et du Parlement pour l'amélioration du logis des classes populaires.

Tous les concours ont été ouverts à cette œuvre : Caisses d'épargne, Caisse des dépôts et consignations, Caisse nationale de retraites pour la vieillesse, bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux, associations reconnues d'utilité publique, sociétés de secours mutuels, prêtent une partie importante de leurs ressources au développement de l'habitation salubre et digne.

Le seul reproche que l'on puisse adresser au législateur est d'avoir rendu obscur par des retouches incessantes tout un ensemble de dispositions qui devraient être comprises par des personnes peu instruites sans avoir besoin d'aucun commentaire.

Puisqu'aujourd'hui sa tâche paraît être achevée pourquoi n'unifierait-il pas tous les avantages d'une heureuse législation dans un texte précis, net, qui deviendrait le manuel du père de famille soucieux de l'avenir ? L'ouvrier comprendrait aisément par lui-même tous les bénéfices qu'il peut retirer de la loi ; il repousserait ceux qui cherchent à le détourner du droit chemin de son émancipation ; il bénirait la douce justice de ceux qui s'efforcent d'améliorer sa situation morale et matérielle alors qu'aujourd'hui, hypnotisé par l'utopie socialiste il les taxe de profiteurs.

## LIVRE II

### Rôle des Départements et des Communes.

Nous avons à dessein passé sous silence dans les chapitres précédents les dispositions nombreuses intéressant le concours apporté à l'œuvre des habitations salubres et à bon marché par les départements et les communes. A l'heure actuelle l'intervention des Pouvoirs publics de plus en plus large se traduit surtout sous forme de proposition se rattachant au « socialisme municipal ». Les municipalités savent mieux que toute autre institution utiliser les ressources et les moyens d'action que le législateur met à leur disposition; elles connaissent mieux les besoins, et partant sont plus à même de les satisfaire. C'est donc aux administrations locales qu'il faut s'adresser pour obtenir une solution rapide et efficace du problème de l'habitat ouvrier.

Leur rôle est double: elles doivent veiller à la santé générale, supprimer les foyers de propagation de maladies épidémiques, et d'un autre côté éviter le surpeuplement en donnant un logis salubre à ceux qui auront été évincés des taudis infects.

Il existe entre les deux buts poursuivis par les

municipalités une étroite connexité et il semble qu'une solution unique aurait pu s'appliquer à ces deux questions à la fois; le meilleur moyen de faire déserter les logis insalubres n'est-il pas en effet de construire pour ceux qui les occupent des habitations saines et à bon marché? Toutefois le législateur a cru plus urgent de supprimer les foyers d'infection qui constituent un véritable danger pour les cités tout entières.

## CHAPITRE PREMIER

### L'HABITATION SALUBRE

Le premier texte sur l'assainissement des logements insalubres est la loi du 13 avril 1850. Cette loi donnait aux conseils municipaux la faculté de nommer une commission « chargée de rechercher les logements insalubres et d'indiquer les mesures d'assainissement indispensables ». Sur le rapport de la commission, le conseil municipal pouvait, soit ordonner certains travaux d'assainissement, soit interdire provisoirement la location à titre d'habitation, soit exproprier les maisons inhabitables et qui nécessitaient des travaux d'ensemble. Des garanties étaient accordées aux particuliers contre les décisions du conseil municipal; un recours était ouvert aux intéressés devant le conseil de préfecture.

Le pourvoi contre la décision de l'autorité municipale rejeté, le propriétaire était tenu d'exécuter les travaux prescrits par l'arrêté sous peine d'une amende variant de 16 à 100 francs; s'il n'obéissait pas dans la quinzaine, l'amende était de la valeur des travaux, puis du double.

Le propriétaire qui louait son immeuble nonobs-

tant l'interdiction de l'administration pouvait s'entendre condamner par le tribunal correctionnel à une amende de 16 à 100 francs et en cas de récidive à une amende du double de la valeur locative.

Cette loi ne donna pas les résultats qu'il y avait lieu d'espérer; les commissions municipales furent créées dans un petit nombre de villes, et celles qui se fondèrent finirent par ne plus tenir leurs réunions, à tel point qu'en 1882, cette institution ne fonctionnait que dans cinq villes!

Cependant la campagne ardente menée par les hygiénistes et les savants devait secouer l'ignorance dans laquelle se trouvaient les Pouvoirs publics des principes les plus élémentaires de l'hygiène, et devait contribuer à l'élaboration de la loi du 15 février 1902 « sur la protection de la santé publique ».

Ce monument législatif abroge la loi de 1850 — était-il bien nécessaire de le dire? — et consacre le chapitre II aux mesures relatives aux immeubles.

Il distingue deux catégories d'immeubles : les immeubles existants et les immeubles à construire.

a) *Immeubles existants.* — Il convenait d'abord de définir l'habitation insalubre; la loi de 1850 donnait un très large pouvoir d'appréciation aux commissions municipales. L'article 12 de la nouvelle loi taxe d'insalubre tout immeuble dangereux pour la santé des occupants ou des voisins; il ne fait pas la distinction, d'ailleurs ridicule, entre les maisons

habitées par leurs propriétaires et celles mises en location.

Dans le cas où une maison est signalée comme insalubre, le maire réunit la commission sanitaire, l'invite à donner son avis sur l'opportunité des mesures à prendre pour faire disparaître les conditions d'insalubrité.

Dans le rapport qu'il présente à la commission, le maire indique si des réparations seront suffisantes pour rétablir la salubrité ou, s'il y a lieu, de démolir l'immeuble maudit.

Si la maison peut être améliorée, l'intéressé est invité à se soumettre aux décisions prises par la commission présidée par le maire. S'il résiste, il est convoqué devant la commission qui l'entend; les agents du service sanitaire procèdent à de nouvelles visites. Si la commission ne prend pas en considération les observations de l'intéressé, ce dernier est mis en demeure par un arrêté d'injonction de se conformer aux décisions prises. S'il se refuse à exécuter les travaux prescrits, le tribunal de simple police autorise le maire à exécuter les travaux d'office et aux frais du propriétaire; la commune sera garantie des dépenses avancées par un privilège sur les revenus de l'immeuble réparé.

Les contrevenants aux arrêtés relatifs à l'interdiction d'habitation sont passibles d'une amende de 1 à 500 francs, et l'autorité municipale peut être autorisée par le jugement prononçant l'amende à expulser les occupants à leurs frais.

Cette procédure simple peut devenir d'une application difficile lorsqu'il s'agit de maisons ouvrières ; les frais d'amélioration sont souvent supérieurs au revenu de l'immeuble ; le gage de la commune devient alors insuffisant et les maires, craignant d'engager des dépenses dont rien ne garantit le remboursement, s'abstiennent le plus souvent.

Si la commission sanitaire juge qu'aucune mesure d'assainissement n'est capable de rétablir la salubrité du logis, ou que des travaux d'ensemble doivent être faits pour assurer l'hygiène de la ville, la loi de 1902 permet aux municipalités d'exproprier les immeubles compris dans le périmètre de leurs travaux, en suivant la procédure édictée par la loi du 3 mai 1841.

C'est au maire seul qu'appartient le droit de décider si telle ou telle maison sera détruite ; le conseil municipal ne pourra s'opposer à cette décision qu'en refusant de voter les crédits nécessaires à l'exécution des travaux. De là une source de conflits qui ont rendu quasi-inapplicable une des dispositions importantes de la loi sur la santé publique. De plus cette loi constitue de véritables primes à l'insalubrité ; le propriétaire d'une vieille maison n'y fera pas les réparations nécessaires, assuré qu'il est de la bienveillance du maire et de la commission sanitaire s'il est « bon » électeur ; l'immeuble deviendra inhabitable, sera exproprié ; le propriétaire malin touchera une indemnité bien supérieure à la valeur de sa maison qu'un jury trop complaisant aura l'avantage de lui accorder.

b) *Immeubles à construire.* — Il convenait d'assurer à l'avenir pour les constructions neuves le respect des conditions hygiéniques et d'éviter que des maisons récemment bâties ne deviennent des foyers de tuberculose. Aussi le législateur pour prévenir tous ces dangers a-t-il stipulé, que dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne peut être construite sans une permission du maire constatant que le projet soumis à ses observations remplit les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire municipal.

Tout propriétaire est tenu de déposer en double exemplaire au bureau d'hygiène la demande de construire avec le plan complet de l'immeuble à bâtir. Ce plan devra indiquer le nombre de pièces, leur étendue, la hauteur des plafonds, l'épaisseur des murailles et des cloisons, le nombre de fenêtres, l'espace des cours intérieures, le nombre de water-closets, etc., etc.; un récépissé du dépôt de ces pièces est délivré à l'entrepreneur.

Si le maire n'a pas statué dans le délai de 20 jours, à partir du dépôt de la demande, l'entrepreneur peut considérer sa demande comme acceptée, et commencer les travaux.

En cas de refus du maire, le propriétaire a la faculté de solliciter l'autorisation de l'autorité préfectorale.

Si le propriétaire s'abstient de demander le permis de bâtir, ou s'il construit son immeuble en ne tenant aucun compte des modifications que le bu-

reau d'hygiène lui impose, il peut être contraint de faire à sa maison nouvellement édifiée des réparations dispendieuses; son immeuble est classé parmi ceux qui doivent être améliorés et conformément à l'article 12 de la loi, le maire, sur autorisation de justice, a le droit de faire exécuter les travaux d'office et aux frais du contrevenant.

Pour permettre aux maires de remplir complètement le rôle qui leur est assigné en matière d'hygiène, il convenait de les entourer de tous les renseignements utiles; la loi de 1902 a développé le service d'information, encore si rudimentaire, à l'aide de deux institutions, dérivant d'elle, malheureusement trop peu connues; les bureaux d'hygiène et les casiers sanitaires.

Les bureaux d'hygiène ont été créés par la loi elle-même et définis « un service municipal chargé, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions de la présente loi »; leur rôle est de signaler les immeubles insalubres, non seulement aux commissions sanitaires, pour y faire exécuter les travaux d'assainissement nécessaires, mais encore au public qui serait susceptible de s'y établir lorsque les ressources municipales ne permettent pas de procéder immédiatement à une démolition pourtant urgente.

Ces bureaux d'hygiène ont été créés; mais les résultats acquis sont insignifiants. Ils devaient être des corps sans âme et aller grossir le nombre considérable d'institutions inertes.

Quant aux casiers sanitaires, la loi de 1902 n'en

parle pas; leur création est donc facultative; mais les services importants rendus par cette institution devaient la faire adopter. Le ministre de l'Intérieur frappé de l'importance des services rendus par le casier sanitaire de Paris, que M. Juillerat parvint à dresser, a, par une circulaire du 23 mars 1906, recommandé à toutes les municipalités la création d'une institution analogue.

En effet, avant de partir en guerre contre les logements insalubres, il importe de savoir d'une façon certaine quelles sont les causes d'insalubrité, afin d'en empêcher le retour. Il est nécessaire de rechercher dans quels quartiers de la ville, dans quelles rues, dans quelles maisons, dans quels appartements, telle ou telle maladie sévit d'une façon plus intense et continue, le caractère d'insalubrité commun à ces habitations donnera l'explication de leur nocivité spéciale.

Mais pour découvrir la cause exacte d'insalubrité, il faut répéter ces observations, il faut suivre pas à pas, pendant des années, l'état sanitaire de chaque maison, tenir compte des modifications qu'elle aura subies, relater les décès et les maladies qui frappent les habitants; ces observations consignées sur une fiche constituent le casier sanitaire.

Grâce à l'établissement des casiers sanitaires, l'administration connaît le logement insalubre et sait quel remède apporter au mal qu'il faut combattre. L'importance de cette institution serait plus grande s'il était permis à l'administration de communiquer le casier sanitaire à tous les intéressés,

propriétaires et locataires. Malheureusement il n'en est pas ainsi : les propriétaires seuls peuvent prendre connaissance du casier sanitaire et se rendre compte de l'état sanitaire de leurs immeubles, pour y faire opérer tous travaux d'assainissement indispensables. La municipalité qui communiquerait le casier sanitaire à tout venant pourrait être poursuivie en dommages-intérêts par le propriétaire qui aurait subi un préjudice du fait de cette divulgation.

Et pourtant combien il serait utile de signaler les immeubles maudits à ces pauvres mais saines populations de la campagne qui vont s'engouffrer dans des taudis insalubres espérant trouver dans la lumineuse cité le bonheur rêvé, et qui ne rencontrent que la maladie et souvent une mort prématurée. Les mettre en garde contre ce mal eût été heurter le droit de propriété jugé supérieur à celui de la vie humaine.

Doit-on renoncer à savoir quels sont les immeubles inhabitables ? Puisqu'on ne peut les connaître directement, il faut que les propriétaires des maisons salubres puissent signaler au public les garanties d'hygiène que présentent leurs immeubles pour les occupants. Deux procédés ont été proposés : le certificat de salubrité et la plaque sanitaire.

Le certificat de salubrité serait délivré par l'autorité municipale à tout propriétaire d'immeubles habitables qui en ferait la demande. Le locataire pourrait exiger du propriétaire l'existence de ce certificat, et par sa présentation serait assuré de

l'état sanitaire de son logement. Rappelons que la loi de 1906 ne fait bénéficier de ses avantages que les maisons et les logements dont les propriétaires auront obtenu un certificat de salubrité délivré par le comité de patronage; le retrait du certificat emporte la perte pour le propriétaire des bénéfices de la loi.

La plaque sanitaire apposée en façade de l'immeuble serait non seulement une garantie pour le public, mais encore constituerait un moyen loyal de réclame pour le propriétaire soucieux de la santé de ses locataires.

Une dernière institution serait nécessaire pour assurer l'exécution de la loi sur la santé publique: la création d'un service d'inspection régulière. Ces fonctionnaires sanitaires relevant d'une administration autonome remédieraient à l'incompétence, à la négligence et au mauvais vouloir d'agents d'exécution élus. La création de ces inspecteurs était prévue dans la proposition de loi de 1902, mais l'inspection obligatoire fut rejetée par le Sénat. L'on se basa sur ces deux motifs: le service d'inspection serait coûteux; ces fonctionnaires pourraient porter atteinte au droit des assemblées communales. La dépense ne serait pas si élevée qu'on le fit entrevoir: un inspecteur par département suffirait. Quant à la seconde objection on peut répondre si c'est vraiment porter atteinte aux droits d'une assemblée que de la contrôler dans ses actes.

Les efforts du législateur en vue de l'assainisse-

ment des logis seraient suffisants s'ils étaient complétés par une action efficace des intéressés ; mais la masse ouvrière manifeste une indifférence notoire vis-à-vis des questions d'hygiène ; aussi ne peut-on pas procéder à une application rapide et brutale de la loi.

Il conviendrait tout d'abord de remédier à l'ignorance dans laquelle se trouve la population des moindres préceptes de l'hygiène ; il faudrait l'éducation hygiénique du peuple qui commençant à l'école primaire serait continuée par des conférences, des brochures qui s'adresseraient au grand public. Ainsi, grâce à la collaboration des intéressés et des Pouvoirs publics, l'on éviterait la création de lois sans effet, et l'on améliorerait sensiblement la condition du logement ouvrier.

## CHAPITRE II

### L'HABITATION A BON MARCHÉ

Les municipalités soucieuses de l'hygiène de leurs habitants poursuivent avec vigueur la suppression des logements insalubres et interdisent formellement la location des maisons contaminées. De ce fait le nombre de gens sans logis augmente; ils vont s'entasser dans d'étroits appartements sains et suffisants lorsqu'ils n'abritent que peu de personnes, et qui par l'encombrement deviennent de véritables foyers d'épidémie. L'initiative communale arrive ainsi au résultat contraire à celui qu'elle s'était proposé d'atteindre.

La démolition des immeubles insalubres doit être accompagnée de la construction de bâtiments nouveaux. Mais pour accomplir cette double tâche il faut de l'argent, beaucoup d'argent. Le concours timide des capitaux particuliers, les abstentions non justifiées des établissements publics (hospices, hôpitaux, bureaux de bienfaisance, etc.), ont entraîné la nécessité de faire appel à l'aide des Pouvoirs publics.

On s'est adressé aux communes et aux départements; dans l'état de la législation le concours pé-

cuniaire qu'ils pouvaient apporter à l'œuvre des habitations à bon marché était bien faible: « Les comités des habitations à bon marché peuvent recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes ainsi que des dons et legs, aux conditions prescrites par l'article 910 du Code civil pour les établissements d'utilité publique » (loi de 1894 article 2).

Là était tout leur rôle. D'ailleurs une lettre de M. Waldeck-Rousseau, président du Conseil, ministre de l'Intérieur, en date du 8 juillet 1902 en réponse à la demande de M. Strauss relative à l'intervention financière du Conseil municipal de la ville de Paris, s'exprime en ces termes:

« ...Les départements et les communes peuvent conformément à l'article 2 de la loi du 30 novembre 1894 allouer des subventions aux comités des habitations à bon marché. Mais, à mon sens, là se borne leur intervention légitime en pareille matière, et il ne semble pas qu'en l'état actuel de la législation ces collectivités puissent être autorisées soit à pourvoir directement à la construction de maisons à bon marché, soit à garantir les obligations souscrites pour cet objet par des sociétés privées.

» ...Si donc leur concours paraissait nécessaire au développement de l'œuvre il devrait être spécialement prévu et autorisé par de nouvelles dispositions législatives...

» J'ajouterai que si vous jugez à propos de mettre la question à l'étude ou d'instituer une commis-

sion à cet effet mon administration serait toute disposée à prendre part au besoin, aux travaux de cette commission. »

Les nouvelles dispositions législatives dont M. Waldeck-Rousseau exigeait l'existence ont été mises à l'étude; une commission extra-parlementaire a tranché la question de la légalité de l'intervention pécuniaire des communes et des départements et a élaboré la nouvelle rédaction de l'article 6 de la loi de 1894 qui est passée presque sans modifications dans la loi de 1906.

Cette dernière loi a élargi considérablement le champ d'action des départements et des communes; remarquons toutefois que l'intervention des départements n'a qu'un intérêt très secondaire et qu'en cette matière le rôle principal appartient aux communes qui sont le plus intéressées à ce que leurs ressortissants soient bien logés.

Les départements et les communes peuvent favoriser directement la construction de maisons à bon marché par divers moyens dont les principaux sont le concours financier et la cession ou apport de terrains ou de constructions.

### § 1. *Concours financier*

Le concours financier des départements et des communes est prévu dans les paragraphes 2 et 4 de l'article 6 précité:

« Les communes et les départements peuvent employer leurs ressources en prêts, en obligations,

ou dans les conditions ci-dessus spécifiées (c'est-à-dire à condition que les actions des sociétés bénéficiaires soient entièrement libérées et ne dépassent pas les deux tiers du capital social) en actions sous réserve : 1° que les maisons ne puissent être aliénées au-dessous du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à quatre pour cent de ce prix ; ce revenu sera considéré comme un revenu net de toutes charges, et notamment de l'amortissement en trente années pour les maisons individuelles et en 60 années pour les maisons collectives ; 2° que ces emplois de fonds soient préalablement approuvés par décision du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale après avis du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera pour ces affaires le directeur de l'Administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur.

« Ils peuvent de même : 1°.....

» 2° Garantir jusqu'à concurrence de trois pour cent au maximum le dividende des actions ou l'intérêt des obligations desdites sociétés pendant dix années au plus à compter de leur constitution ; ces sociétés sont les sociétés de construction ou de crédit, qui ne construisant pas elles-mêmes, ont pour objet de faciliter l'achat, la construction ou l'assainissement des maisons ».

Les bénéficiaires du concours des départements et des communes sont formellement désignés par la loi en ce qui concerne la garantie d'un dividende ou d'un intérêt. Mais relativement aux prêts faits

par les autorités locales le texte n'indique pas au profit de qui ils pourront être consentis. Dans le silence du texte l'on aurait pu croire que les caisses publiques pouvaient fournir des capitaux à des particuliers, et cette opinion se fortifiait d'un argument *a contrario* tiré du texte même de la loi; en effet dans son premier paragraphe, l'article 6 spécifie à propos des bureaux de bienfaisance, des hospices et des hôpitaux que ces établissements peuvent prêter leur concours à des sociétés seulement. L'exposé des motifs du projet de loi a détruit complètement cette opinion, puisqu'il n'y est question que de prêts aux sociétés d'habitations à bon marché et d'acquisitions d'obligations de ces sociétés.

Mais où les communes et les départements trouveront-ils tant d'argent?

*A priori,* comme le remarque M. Strauss dans son ouvrage, on pourrait croire qu'il ne s'agit ici que des sommes que les communes ou les départements ont en caisse, ou qu'ils peuvent réaliser en vendant des immeubles ou des rentes sur l'Etat, ou bien encore des revenus qu'ils retirent de leur domaine. Ce serait réduire considérablement la portée de la loi. Les départements sont très pauvres; la plupart ne possèdent que des biens sans revenu difficilement aliénables. Certaines communes rurales sont propriétaires de vacants assez étendus ou de forêts qu'elles pourraient vendre; mais les grosses agglomérations, celles où l'intervention des Pouvoirs publics a le plus d'intérêt, sont dépourvues de toutes ces ressources. Les dé-

partements et les communes, eux qui ont la volonté d'agir, devraient-ils être réduits à l'impuissance faute de ressources propres? Nous ne le croyons pas. La loi n'a apporté aucune limitation à l'activité normale des départements et des communes; ils peuvent donc recourir à l'emprunt pour se procurer les capitaux qu'ils mettront à la disposition des sociétés de construction ou de crédit.

Comment aurait-il pu en être autrement lorsque nous voyons des municipalités emprunter des sommes considérables pour faire des travaux qui n'ont d'autre utilité que l'esthétique de la ville, ou même pour subventionner des comités de fête?

Aussi nous nous rangeons à la pensée de MM. Strauss et Baulez: « Pour que la loi ait un sens, il faut entendre que les départements et les communes pourront se procurer les ressources qui leur sont nécessaires par le moyen qu'elles jugerent convenable; ce moyen sera ordinairement le recours à l'emprunt dans les conditions prévues par les lois du 5 avril 1884 et du 7 avril 1902 pour les communes, et par la loi du 10 août 1871 pour les départements ».

Les départements et les communes peuvent donc emprunter à diverses caisses publiques (caisses d'épargne, caisse des dépôts et consignations, bureaux de bienfaisance, hospices, caisse nationale des retraites pour la vieillesse) les fonds qu'ils prêtent à leur tour aux sociétés de construction ou de crédit. Ils se bornent à jouer un rôle d'intermédiaires. Vu leur crédit, les départements et les commu-

nes obtiennent des capitaux à bon compte; ils jouissent d'un amortissement beaucoup plus long et ont des facilités pour avoir un taux d'emprunt inférieur à celui des emprunts ordinaires; en rétrocédant ces fonds aux mêmes conditions à des sociétés d'habitations à bon marché ils les font profiter d'avantages qui ne peuvent être consentis qu'à eux seuls.

a) *Prêts aux sociétés d'habitations à bon marché. Souscriptions d'actions de ces sociétés.* — Les départements et les communes ont le droit de prêter aux sociétés d'habitations à bon marché, et ce droit ne souffre aucune limitation; pourvu qu'ils possèdent des fonds il leur est permis de prêter une somme quelconque à ces sociétés. De même ils ont le pouvoir de souscrire la totalité des obligations, rapporteraient-elles un faible intérêt.

Toutefois la loi subordonne le concours financier des autorités locales aux conditions suivantes:

1° Il faut que ces emplois de fonds soient préalablement approuvés par décision du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale après avis du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera pour ces affaires le directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur, tuteur des finances locales.

La nécessité d'obtenir cette approbation permet une étroite surveillance de la part du pouvoir central; cette restriction donne au Gouvernement la

faculté d'arrêter les municipalités trop hardies qui engageraient leurs ressources d'une façon inconsidérée.

2° Les maisons des sociétés bénéficiaires ne pourront être aliénées au-dessous de leur prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à 4 0/0 de ce prix.

Le législateur n'a pas voulu que les départements et les communes puissent concurrencer les sociétés anonymes et les particuliers, et entraver sinon arrêter l'essor de la construction de maisons salubres par l'initiative privée. Vendre au-dessous du prix de revient serait sans inconvénient pour les sociétés bénéficiant des subventions des autorités locales; mais par contre les autres sociétés qui ont besoin de revenus pour vivre verraient leurs membres les abandonner et seraient acculées à la faillite; ce serait une force perdue dans la lutte contre le logis malsain, car construire! construire! est toute la solution du problème.

La loi a entendu que les valeurs locatives des immeubles ne soient pas inférieures à 4 0/0 du prix de revient; mais ce revenu doit être considéré comme un revenu net de toutes charges et notamment de l'amortissement en toutes années pour les maisons individuelles et de soixante années pour les maisons collectives.

Cette addition au texte a été faite conformément au vœu de la Société française des habitations à bon marché. Si l'on eut considéré le revenu de 4 0/0 comme un revenu brut, la Société bénéficiaire, qui

eût loué son immeuble à ce taux minimum, n'aurait pu distribuer aucun dividende à ses actionnaires et *a fortiori* amortir l'immeuble ; la commune ou le département, bailleur de fonds eût donc fait une libéralité au locataire, libéralité d'autant plus dangereuse qu'elle aurait été déguisée.

En effet, d'après une note de la Société française, il a été établi que les sociétés anonymes d'habitations à bon marché qui veulent donner à leurs actionnaires un intérêt de 3,50 0/0 sont obligées de louer leurs immeubles sur le taux minimum de 8 0/0. En prenant pour exemple une maison d'un prix de revient de 10.000 francs, on a :

| | | |
|---|---|---|
| Charges | 100 | » |
| Réserve pour réparations décennales. | 100 | » |
| Amortissement en 30 années..... | 210 | » |
| Intérêt à 4 0/0 sur 10.000 fr..... | 400 | » |
| | 810 | fr. |

Le revenu de 4 0/0 ne donne que 3,50 0/0 à distribuer aux actionnaires par suite de la nécessité de constituer la réserve légale et une petite réserve pour imprévus. Une maison individuelle doit donc au plus bas être louée au taux de 8,10 0/0 de son prix de revient.

Dans une maison collective le calcul pour un immeuble de 100.000 francs, donne les chiffres suivants :

| | | |
|---|---|---|
| Charges, non comprises celles de salubrité | 2.500 | » |
| Réserves pour réparations décennales. | 500 | » |
| Amortissement en 50 ans à 3 0/0..... | 900 | » |
| Intérêts aux actionnaires 3,50 0/0..... | 3.500 | » |
| Réserve spéciale (vacances et imprévus) | 300 | » |
| Réserve légale 5 0/0 sur 5.200 fr..... | 260 | » |
| Total..... | 7.960 | » |

Telles furent les observations produites par M. Strauss lors de la discussion de la loi devant le Sénat. Certes, les explications et les chiffres présentés sont très justes; mais n'y a-t-il pas une grande part d'exagération dans la nécessité d'exiger un taux minimum de 8 0/0 du prix de revient pour pouvoir servir aux actionnaires des sociétés constructrices un dividende de 3,50 0/0? Est-il vrai que le montant des charges, des réserves et de l'amortissement atteignent 4,50 0/0 du prix de revient de l'immeuble?

Nombreux sont les exemples qui viennent démontrer la fausseté de ces dires. M. Picot, dans son rapport au Congrès de 1900, cite l'exemple de maisons, construites dans de bonnes conditions dans les centres ouvriers à Paris, louées au taux de 5,50 0/0 du prix de revient de l'immeuble et dont le produit net est de 3.50 0/0. D'après M. Strauss les propriétaires d'immeubles qui les donnent en location au taux brut de 5 0/0 — et ils sont légion — devraient courir à la ruine!

L'écart considérable qui existe entre le calcul du rapporteur de la loi et celui fondé sur les chiffres

fournis par la plupart des sociétés d'habitations à bon marché est la meilleure preuve de l'exagération du minimum de 8 0/0. Ce minimum peut être réduit, d'abord, par l'augmentation de la durée d'amortissement; cette durée de 30 ans pour les maisons individuelles et de 60 ans pour les maisons collectives est un peu courte; il n'y a pas à craindre qu'après ce laps de temps les frais des grosses réparations soient supérieurs aux sommes qui auparavant servaient à amortir le capital; ce n'est pas après 30 ou 60 ans de construction qu'une maison bien entretenue nécessite de grosses réparations; quoique la dépréciation des immeubles au bout de dix ans soit de 20 0/0 de leur prix de revient, il ne faut pas en conclure qu'au bout de 50 ans cette maison n'aura aucune valeur.

En outre la réserve légale n'est plus obligatoire quand le fonds de réserve constitué atteint 1/10 du capital, c'est-à-dire au bout de 20 ans pour la maison collective et au bout de 25 ans pour la maison individuelle. De plus, grâce à l'intervention des établissements de bienfaisance, des caisses d'épargne, de la caisse des dépôts et consignations, les sociétés trouvent des capitaux à très bon compte au taux de 3 et même 2 0/0.

Exiger de ces sociétés la distribution d'un dividente 3,50 0/0 pour qu'elles puissent faire appel au concours financier des autorités locales, alors qu'elles trouvent de l'argent à 2 0/0, revenait à secourir des sociétés qui par la seule différence du taux d'emprunt et du taux de la location réalisaient déjà

un bénéfice de 1,50 0/0 ! Désormais, comme le dit M. Turot, la loi de 1906 ne permettait aux autorités locales de souscrire qu'à des entreprises rapportant au moins 4 0/0 de sorte que, destinée à des œuvres de pure philanthropie, elle oblige en réalité à soutenir des œuvres capitalistes ». Il est vrai que les départements et les communes peuvent lever cette difficulté et ne tenir aucun compte de ces conditions, puisqu'il leur est permis d'accorder des subventions à l'œuvre des habitations ouvrières ; mais combien de municipalités sont désireuses de prêter leurs fonds plutôt que de les donner !

Cette condition imposée au prêt ou à la souscription d'actions par les autorités locales constituait un véritable obstacle au fonctionnement de la loi. Le législateur l'a reconnu et la loi du 23 décembre 1913 a remanié l'ancien texte :

« Les communes et les départements peuvent employer leurs ressources en prêts, obligations, ou dans les conditions ci-dessus spécifiées, en actions, sous réserve : 1° que les maisons ne puissent être aliénées au-dessous du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs de plus de deux cinquièmes aux maxima des valeurs locatives spécifiées par l'article 5 ci-dessus ou de plus de moitié pour les locaux loués à des familles de plus de trois enfants âgés de moins de seize ans ; 2° que ces emplois de fonds soient préalablement approuvés par... »

L'on ne retrouve plus la distinction du revenu net et du revenu brut ; le législateur au lieu de

fixer le taux minimum du loyer a envisagé la valeur locative globale.

Supposons une maison individuelle à bon marché bâtie dans une commune comprenant 25.000 habitants ; sa valeur locative maxima est de 390 francs ; la société propriétaire qui voudra bénéficier du concours financier de la municipalité ne pourra louer cet immeuble au-dessous de 260 francs aux particuliers ; exceptionnellement si elle en consent la location à une famille de plus de trois enfants âgés de moins de seize ans, le prix du loyer pourra descendre jusqu'à 195 francs, mais pas au-dessous.

Or le revenu de la maison individuelle est fixé à 4.75 0/0 du prix de revient de l'immeuble ; l'immeuble loué à 260 ou à 195 francs selon le cas est d'une valeur de $\frac{390 \times 100}{4.75}$ soit de 8.210 francs ; le revenu de ce local est donc de 3,16 0/0 de son prix de revient et de 2,38 0/0 s'il est loué à des familles nombreuses. Nous sommes bien loin du taux de 4 0/0 exigé par le texte de 1906.

Remarquons enfin l'avantage fait par la nouvelle législation aux familles nombreuses. En abaissant jusqu'à 2,38 0/0 le revenu des locaux qui leur sont loués, le législateur n'a pas craint que les communes et les départements fassent concurrence aux sociétés anonymes et aux particuliers, eux qui se désintéressent tout à fait de la classe la plus déshéritée de la société : les familles pauvres et nombreuses. La loi sur les habitations à bon marché revêt ici le caractère d'une loi d'assistance.

Les autorités locales ont aussi le droit de souscrire des actions de sociétés de construction ou d'assainissement, et elles peuvent ainsi participer à l'administration de ces sociétés par une gestion plus ou moins directe; ce qui leur est impossible lorsqu'elles sont simples bailleresses de fonds, simples créancières. Toutefois on a entouré ce droit des plus minutieuses précautions; l'on n'a pas voulu que la commune s'immisce entièrement dans les affaires de la société et se substitue à elle; l'on a voulu mettre à l'abri les budgets municipaux ou départementaux dont la gestion peut être confiée à des dirigeants imprudents, et écarter toute concurrence pouvant entraver les efforts de l'initiative privée.

C'est pourquoi, outre les conditions exigées pour les prêts, l'article 6 de la loi stipule que:

1° Les actions souscrites par les autorités locales doivent être entièrement libérées.

Cette restriction sauvegarde les finances départementales ou municipales mais empêche la réalisation de combinaisons intéressantes; une commune pourrait souscrire des actions libérées d'un quart seulement, et d'un autre côté pourrait accorder la garantie d'intérêt à l'emprunt nécessaire au bon fonctionnement de la société; avec moins de capitaux l'efficacité de l'intervention des autorités locales serait plus grande.

2° Qu'elles ne devront pas dépasser les deux tiers du capital social.

Il faut entendre par là que la totalité des actions

souscrites par le département ou la commune ou les établissements de bienfaisance ne peut dépasser les deux tiers du capital social. Interpréter autrement les termes de la loi eût été permettre à une commune de concert avec un hospice ou un bureau de bienfaisance de se mettre à la tête d'une entreprise de construction en souscrivant intégralement le capital social.

D'ailleurs, le ministre du Travail dans la circulaire du 27 février 1907 estime qu'il ne saurait en être autrement: « Pris séparément les départements, les communes, les bureaux de bienfaisance et les hospices et hôpitaux peuvent souscrire chacun en ce qui les concerne les deux tiers du capital social. Mais s'ils concourent simultanément à cette souscription d'actions, la souscription de chacun d'eux ne saurait avec les souscriptions similaires dépasser au total les deux tiers du capital social; car s'il en était autrement, le capital social pourrait être intégralement couvert en dehors de toute intervention des capitaux des initiatives individuelles et ainsi disparaitrait la garantie qui doit résulter pour les établissements publics souscripteurs de l'intérêt de ces initiatives à l'étroite surveillance de la gestion ».

Il est vrai toutefois que par la souscription des deux tiers du capital, le département ou la commune devient le plus fort actionnaire de la société; il impose ses volontés, surveille étroitement l'administration. Par contre la présence d'autres actionnaires permet de signaler, s'il y a lieu, les erre-

ments du conseil municipal ou du conseil général et évite à la société les dangereuses conséquences auxquelles l'imprudence de conseillers ignares aurait pu l'entraîner.

b) *Garantie d'intérêts.* — Les départements et les communes ne disposant pas de gros capitaux facilement réalisables, ou se refusant à faire des appels constants à l'emprunt, mais désireux d'apporter leur appui à l'œuvre des habitations à bon marché, recourent à ce troisième mode d'intervention.

D'après l'article 6 *in fine* de la loi de 1906 les autorités locales peuvent « garantir jusqu'à concurrence de 3 0/0 au maximum, le dividende des actions ou l'intérêt des obligations desdites sociétés pendant dix années au plus à compter de leur constitution ». Cette disposition a été légèrement modifiée par la loi du 23 décembre 1912: désormais la garantie d'intérêts peut être accordée aux sociétés d'habitation à bon marché sans limitation de durée pour les obligations, et pour une période de vingt ans au lieu de dix en ce qui concerne les actions.

Cette modalité d'intervention permet aux communes et aux départements qui veulent tenter une première expérience de n'engager qu'une portion limitée de leurs ressources. D'autre part la garantie d'intérêts est un puissant moyen pour rallier les capitaux privés et pour attirer l'épargne publique vers une œuvre philanthropique assurant aux prêteurs un revenu suffisant; ce procédé a pleine-

ment réussi pour les entreprises des chemins de fer qui, sans ce secours, auraient été obligées de suspendre leurs paiements. Par la substitution du crédit des autorités locales à celui des sociétés d'habitations à bon marché, les détenteurs des capitaux n'hésitent plus à les engager dans une entreprise d'où tout aléa est banni.

Les départements et les communes peuvent à leur choix garantir, soit le dividende des actions, soit l'intérêt des obligations. S'il s'agit de la constitution d'une société nouvelle il vaut mieux assurer la distribution du dividende, tandis que s'il faut aider une société existante ayant besoin d'émettre des obligations pour se créer des ressources nouvelles, il est préférable de garantir l'intérêt des valeurs émises.

Quelque avantage que présente ce mode d'intervention il a été fortement critiqué. Certains lui reprochent de diminuer les préoccupations de prudence des administrateurs de ces sociétés; à quoi bon dépenser toute son activité alors que l'on est assuré d'un dividende ou d'un intérêt de 3 0/0; ce procédé engendrerait ainsi la négligence et l'insouciance des conseils d'administration et conduirait les sociétés à des échecs compromettant la cause des habitations à bon marché; l'expérience des compagnies de chemins de fer est suffisante pour anéantir la portée de cette critique.

On a aussi déclaré que les communes ou les départements qui consentent à garantir des dividendes ou des intérêts n'aient aucune part d'adminis-

tration dans les sociétés bénéficiaires. Est-il juste que le contribuable avec les deniers de qui on payera n'ait aucune voix dans l'application de la dépense, aucun droit de contrôle dans l'emploi des fonds?

Toutefois le législateur lui-même a pris soin d'entourer de garanties accumulées cette forme de concours des autorités locales. Pour éviter que des encouragements hasardeux ne soient consentis à des sociétés sans études sérieuses préalables, ou même à des sociétés à solidité douteuse, la jurisprudence administrative a décidé que la garantie de dividendes ou d'intérêts doit être assimilée à un engagement à long terme; or tout engagement à long terme est autorisé dans les mêmes formes que l'emprunt. Par conséquent les départements qui veulent recourir à ce mode d'intervention doivent au préalable avoir l'assentiment du Parlement; les municipalités dont la dette dépasse un million de francs sont obligées d'être autorisées par décret; la ville de Paris ne peut garantir la distribution de dividendes ou d'intérêts qu'avec l'autorisation de la loi.

c) *Subventions accordées aux comités de patronage des habitations à bon marché.* — C'est le dernier mode de concours financier des autorités locales. L'article 3 de la loi de 1906 l'a prévu: « Les comités de patronage peuvent recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes ainsi que des dons et legs aux conditions

prescrites par l'article 910 du Code civil pour les établissements d'utilité publique ».

L'allocation de subventions est de la plus grande utilité; il ne s'agit pas en effet de songer seulement à rendre propriétaire de sa maison l'ouvrier laborieux; il importe auparavant de se préoccuper de l'hygiène publique. Comme nous l'avons déjà dit les municipalités sont responsables de la santé de leurs habitants et elles doivent sacrifier de grosses sommes pour permettre aux comités de patronage de réaliser le programme d'assainissement qui leur a été tracé.

Nous avons aussi dit qu'il était nécessaire d'assurer l'éducation hygiénique du peuple. Comment les comités pourraient-ils subvenir aux dépenses qu'occasionne cette instruction sans le secours des Pouvoirs publics? Grâce à ces libéralités ils font des enquêtes approfondies sur la gravité du mal, sur les remèdes qu'il comporte; ils organisent des conférences, ouvrent des concours, distribuent des prix d'ordre et de propreté, accordent des récompenses, emploient tous moyens de nature à provoquer l'initiative en faveur de la construction et de l'amélioration des maisons à bon marché. Malheureusement beaucoup de départements et de communes ont ignoré l'importance du rôle des comités de patronage et leur ont refusé tout concours pécuniaire; le peu de résultats auxquels ils ont abouti, provient en grande partie du manque absolu de ressources. Nous aimons à croire que dorénavant les autorités locales comprendront mieux leur de-

voir et feront crédit aux comités de patronage; elles trouveront en eux des conseillers diligents et des agents d'exécution fidèles dans la lutte contre les foyers insalubres.

### § 2. *Concours en nature*

Le concours financier des départements et des communes permet à bon nombre de sociétés d'habitations ouvrières de se fonder. Mais une fois constituées, leur bon fonctionnement peut être compromis; une des plus grandes difficultés à surmonter est celle de se procurer des terrains; or dans nos grandes cités modernes la rareté des terrains à bâtir et surtout la spéculation en accroissent considérablement le prix; faute de terrains à bon marché, la société dûment constituée sera obligée de renoncer à tous ses projets, à tous ses beaux rêves.

Le législateur est intervenu; il a voulu faciliter la tâche des sociétés en donnant aux autorités locales la faculté de faire soit des apports, soit des cessions de gré à gré, de terrains ou de constructions.

a) *Apports de terrains ou de constructions.* — La loi est formelle : « Sous réserve d'approbation dans les mêmes formes, les communes et les départements peuvent faire apport aux sociétés susvisées de terrains ou de constructions, pourvu que la valeur attribuée à ces apports ne soit pas inférieure à leur valeur réelle, établie par expertise ».

Les départements et les communes reçoivent en retour des actions dites d'apport qui leur attribuent dans la société les mêmes droits que la souscription d'actions ordinaires.

L'on a cru bon de soumettre la souscription d'actions d'apport aux mêmes conditions que la souscription d'actions ordinaires. Comme pour cette dernière il faut l'approbation du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale « après avis du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera pour ces affaires le directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur ».

De même les actions données en échange d'apports doivent être entièrement libérées ; le total des souscriptions d'actions d'apport ou d'actions ordinaires par les divers établissements publics, les départements et les communes ne doit excéder les deux tiers du capital social.

Mais fallait-il penser que les maisons bâties sur ces terrains ne puissent être aliénées au-dessous du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à 4 0/0 de ce prix (loi de 1906) ou à des prix inférieurs de plus de deux cinquièmes aux maxima des valeurs locatives spécifiés par l'article 5 et de plus de moitié pour les locaux loués à des familles nombreuses (loi de 1912) ? Le texte est muet sur ce point. Mais le règlement d'administration publique du 10 janvier 1907 (article 10) dans l'énumération des conditions exigées pour bénéficier du concours

des établissements de bienfaisance, des départements et des communes ne distingue pas selon que les départements ou les communes font aux sociétés des apports en numéraire ou en nature.

La circulaire ministérielle du 27 février 1907 dissipe tout doute: les souscriptions d'actions d'apport sont soumises aux mêmes restrictions que les souscriptions d'actions de numéraire, et ne sauraient notamment dépasser les deux tiers du capital social dans les conditions ci-dessus précisées.

En outre pour éviter que la souscription d'actions d'apport ne se transforme en libéralité déguisée, la valeur attribuée à ces apports soit de terrains, soit de constructions ne doit pas être inférieure à leur valeur réelle établie par expertise; l'expert commis à cet effet sera désigné par le préfet.

Ce mode d'intervention est-il vraiment efficace? Croit-on en effet que les autorités locales se rendront acquéreuses de terrains très coûteux ou bien édifieront des constructions salubres (et à quel prix!) pour les transmettre aux sociétés d'habitations à bon marché? Nullement: les départements et les communes achètent encore plus cher que n'importe qui; la construction des bâtiments publics est très onéreuse. Mais il peut se faire qu'une municipalité se propose de tracer de nouvelles artères pour donner plus d'air et de soleil à ses habitants; il faut exproprier toutes les maisons qui seront touchées par le plan d'alignement; ces opérations de voirie obligent fréquemment à acheter des

terrains d'une contenance plus étendue que celle nécessaire. De même, lorsque la population d'une ville augmente les anciens bâtiments communaux deviennent insuffisants ; la municipalité fait construire de nouvelles écoles, de nouveaux hôpitaux, de nouveaux établissements publics. La ville se trouve ainsi propriétaire de terrains et de constructions inutilisables pour elle et partant de peu de valeur ; elle pourra en faire apport aux sociétés de maisons ouvrières. Il est préférable que l'œuvre des habitations à bon marché profite de ces avantages au lieu de voir ces terrains, ces édifices adjugés à vil prix à des spéculateurs qui réaliseront de gros bénéfices.

b) *Cession de gré à gré de terrains ou de constructions.* — Le département ou la commune peuvent consentir à encourager la construction d'habitations salubres, sans toutefois vouloir devenir l'associé de la société et courir les risques d'une coopération ennuyeuse ; il peut alors contribuer à cette action en cédant de gré à gré aux sociétés susvisées des terrains ou constructions. Ainsi donc la loi de 1906 simplifie étrangement la procédure d'aliénation des biens communaux ; tandis que les ventes de biens communaux doivent avoir lieu par voie d'adjudication et être précédées d'une enquête, d'une expertise et de la rédaction d'un cahier des charges, la cession de ces biens aux sociétés d'habitations ouvrières pourra se faire de gré à gré sans formalités préalables.

Une autre différence qui existe entre l'apport et la cession de terrains ou de constructions tient à ce que la valeur attribuée à ces apports ne doit pas être inférieure à leur valeur réelle établie par expertise, tandis que le prix de la cession peut être inférieur à la moitié de la valeur des immeubles cédés.

Cette distinction fut fort critiquée, lors de la discussion du projet de loi devant le Sénat; mais elle fut votée à un grand nombre de voix de majorité, sur les explications fort judicieuses fournies par le rapporteur de la loi. « Il y a une différence essentielle, dit-il, entre l'apport et la cession. En cas d'apport, la commune ou le département entre dans la société, participe à son administration, prend part aux pertes comme aux bénéfices. Au contraire, en cas de cession, la commune a son rôle terminé du jour où les terrains ont été cédés; elle ne participe pas à la gestion de la société. Il a paru intéressant, utile même, que la commune faisant un apport dans une société jouisse au même titre que les autres sociétaires de l'influence, de l'autorité qui sont attachées à la souscription du capital en proportion de l'importance de cette souscription. Au contraire lorsque la commune cède un terrain au-dessous de sa valeur réelle, elle le fait dans un but d'encouragement pour une œuvre d'intérêt public; c'est un sacrifice qu'elle consent une fois pour toutes ».

Mais puisqu'il y a sacrifice de la part de la commune, pourquoi n'use-t-elle pas du mode des sub-

ventions purement gratuites, au lieu de dissimuler une libéralité sous la forme d'une vente amiable? Il serait préférable lors de la cession du terrain que la commune ou le département vendît la moitié du terrain au prix coûtant et fit donation du reste à la société d'habitations à bon marché. Les autorités locales ne doivent chercher à abuser personne ; leurs actes, tels qu'ils sont, doivent être connus du public; si elles disposent à titre gratuit des biens communaux ou départementaux, qu'elles en prennent la responsabilité.

Ajoutons que dans la cession de gré à gré les départements et les communes accordent de grandes facilités pour le paiement des immeubles aliénés; ils consentent des délais de paiement très éloignés et l'amortissement par annuités.

Grâce à ces divers moyens d'intervention l'action des départements et des communes sera efficace; le chiffre illimité de capitaux dont ils peuvent disposer leur permettra de construire des îlots de maisons saines. En provoquant la formation de colonies ouvrières de banlieue par la création de moyens de communication rapides et peu coûteux; ils décongestionneront les grands centres; ils agiront d'une façon énergique contre la spéculation en vendant aux constructeurs à des prix abordables des terrains à bâtir dont la présence sur le marché fera baisser le cours. Lorsqu'un accroissement de la ville sera à prévoir, la municipalité doit, non seulement se réserver le terrain nécessaire au tracé des rues et des places, mais encore acquérir à bas

prix une étendue notable de terrains en vue d'en user pour l'amélioration des conditions de l'habitation; la spéculation, cause du surpeuplement et de l'encombrement du centre des villes, sera ainsi enrayée.

Si aux nombreux modes d'intervention explicitement énumérés dans la loi on ajoute les exonérations fiscales (réduction ou suppression des taxes locales, frais de viabilité, frais d'égouts, taxes de déversements à l'égout, droit de voirie, taxes de pavage et de trottoirs, etc.), dont les municipalités peuvent faire bénéficier les habitations à bon marché, l'on reconnaît que les autorités locales qui s'intéressent un peu à cette œuvre éminemment sociale n'ont que l'embarras du choix des modalités de mise à exécution; elles seraient vraiment coupables si elles ne profitaient pas des nombreux avantages que le législateur s'est efforcé de leur donner.

## APPENDICE AU CHAPITRE II

### Innovations de la loi du 23 Décembre 1912
### Les offices publics d'habitations à bon marché

Nous avons vu les communes laisser le champ libre à l'intiative privée et agir indirectement en prêtant leur concours soit financier, soit en nature aux sociétés d'habitations à bon marché. L'on peut s'étonner de ne pas trouver dans la loi de 1906 une intervention plus directe des autorités locales. Comment s'expliquer qu'une municipalité puisse exproprier les maisons insalubres, les démolir de fond en comble et ne puisse pas construire elle-même de nouveaux immeubles sur les espaces restés libres? Pourquoi peut-elle bâtir pour loger ses employés ou ses ouvriers et n'a-t-elle pas le droit d'édifier des maisons pour les louer ou les vendre au public? Alors que la plupart des législations étrangères (Italie, Allemagne, Belgique et surtout Angleterre) admettent une intervention très large des assemblées locales, la loi et l'administration françaises ont entendu réduire le plus possible l'action des départements et des communes.

Déjà la lettre de M. Waldeck-Rousseau, plus haut citée, était formelle sur ce point: « Les communes

et les départements ne sauraient être autorisés à pourvoir directement à la construction de maisons à bon marché. M. Waldeck-Rousseau ajoutait que de nouvelles dispositions législatives étaient nécessaires pour élargir le rôle des assemblées locales. La loi de 1906 fut alors rédigée, mais elle ne contient aucune disposition intéressant l'action directe des départements et des communes. La circulaire ministérielle du 28 février 1907 était explicite sur ce point: « Je dois ajouter que si la loi a permis le cumul de ces divers modes d'intervention, vous devrez veiller néanmoins à ce que, sous le couvert d'avantages multiples consentis à une entreprise privée d'intérêt général, ne puisse, comme l'indiquait le rapporteur de la loi au Sénat se réaliser une exploitation purement départementale ou communale déguisée ».

L'administration considérait que les départements et les communes étaient en état de minorité et que par conséquent ils ne pouvaient agir sans un texte spécial.

Cependant la jurisprudence du Conseil d'Etat semblait s'écarter petit à petit de cette théorie. « Sous le courant d'idées nouvelles et surtout de besoins nouveaux, dit M. H. Bellamy, les compétences juridiques se modifient sans cesse et tendent à évoluer dans le sens d'une plus large intervention des collectivités, tant du moins qu'un texte formel ne s'y oppose pas ». Il ne convenait pas tant de savoir s'il y avait des textes autorisant les autorités locales à entreprendre l'établissement et la cons-

truction d'un service d'habitations à bon marché, que s'il y avait des textes l'interdisant. On admettait que tout ce qui n'est pas défendu aux assemblées locales leur est permis tant qu'elles restent dans les limites de la loi et de l'intérêt communal.

Sous la poussée de cette jurisprudence, et en raison des merveilleux résultats obtenus par les municipalités anglaises, la question a été posée dernièrement au Parlement français de savoir s'il ne convenait pas d'autoriser les départements et les communes à procéder directement à la construction d'habitations à bon marché. Après un sérieux examen il a paru que cette innovation serait dangereuse; mais pour ne pas enrayer l'élan des administrations favorables à l'amélioration du logement des pauvres, le législateur de 1912 s'est arrêté à une solution mixte. Par la création d'organismes nouveaux baptisés « Offices publics d'habitations à bon marché » il a semblé qu'on pourrait combiner heureusement les avantages de l'intervention départementale ou communale avec ceux de l'initiative privée.

Ces offices publics constituent des établissements publics; ils sont créés par des décrets rendus en Conseil d'Etat sur la proposition du ministre de l'Intérieur et du ministre du Travail, à la demande d'un département, d'une commune ou d'un syndicat de communes, après avis des comités de patronage intéressés et du Comité permanent du Conseil supérieur.

Leur rôle est très étendu. Ils ont pour objet ex-

clusif l'aménagement, la construction et la gestion d'immeubles à bon marché ainsi que l'assainissement des maisons existantes et la création de cités-jardins ou de jardins ouvriers; ces immeubles peuvent comprendre des locaux à usages communs, tels que buanderie, bains-douches, garderies d'enfants, terrains de jeux, etc... Les offices publics peuvent même créer des boutiques à destination commerciale pourvu qu'il n'y soit pas vendu des boissons alcooliques.

Ils sont administrés par un conseil composé de dix-huit membres dont un tiers sont des représentants des conseils généraux ou municipaux intéressés; les deux autres tiers sont des membres nommés par le préfet parmi les personnes particulièrement compétentes en matière d'hygiène ou de construction et de gestion d'habitations populaires, et des membres élus par des institutions s'occupant d'hygiène ou de mutualité existant dans la circonscription de l'office; l'article 13 de la loi du 23 décembre 1912 contient l'énumération complète de ces institutions. Le choix des membres des offices publics est judicieux; le législateur a enfin compris qu'il était indispensable de faire entrer dans ces conseils une majorité de membres indépendants soustraits aux dangers et aux fluctuations de la politique locale.

Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'office; mais pour les actes les plus importants les offices publics sont soumis à la tutelle administrative: il en est ainsi pour les

aliénations et échanges d'immeubles ou de titres de valeurs mobilières, les acquisitions d'immeubles, les projets, plans et devis des constructions et des grosses réparations, les budgets et les emprunts.

Le patrimoine des offices est formé notamment à l'aide :

1° De la dotation mobilière et immobilière que les conseils municipaux intéressés ou le conseil général leur constituent ;

2° De dons et legs.

Les dons et legs sont soumis à un droit de 9 0/0 sans addition de décimes dans les conditions déterminées en l'article 19 de la loi du 25 février 1901.

Tout transfert de propriété à titre gratuit effectué par les communes et les départements au nom des offices ne donne lieu qu'à la perception d'un droit fixe de 3 francs (article 21 de la loi du 23 décembre 1912).

Si ces ressources sont insuffisantes pour leur permettre de fonctionner, les offices publics sont autorisés à recourir à l'emprunt ; les départements et les communes sont habilités à leur consentir des prêts dont les conditions générales d'emploi sont déterminées par la convention ; ils sont admis à garantir pour la totalité de leur durée l'intérêt et l'amortissement de leurs emprunts. La Caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne ordinaires et les divers établissements publics ou d'utilité publique sont autorisés à prêter des fonds aux offices dans des conditions semblables.

Enfin pour éviter que les maisons construites par

les offices ne soient louées à des prix trop bas et qu'une concurrence exagérée ne s'exerce au détriment des autres propriétaires, la loi de 1912 a disposé que les loyers des immeubles gérés par les offices ne devront pas être inférieurs de plus des deux cinquièmes aux maxima des valeurs locatives fixées par l'article 5 modifié de la loi du 12 avril 1906 ou de plus de moitié quand les locaux seront loués à des familles de plus de trois enfants âgés de moins de seize ans (article 23). Ce sont les mêmes conditions imposées aux sociétés d'habitations à bon marché qui font appel au concours financier des départements et des communes.

L'intermédiaire des offices publics d'habitations à bon marché facilite l'intervention des départements et des communes. En effet c'est des autorités locales que dépend la création des offices, ce sont elles qui les dotent, qui leur font les avances nécessaires, qui garantissent leurs emprunts. De là à l'intervention directe, il n'y a qu'un pas. Le législateur l'a franchi en ce qui concerne les habitations à bon marché pour familles nombreuses; il a créé en leur faveur deux nouvelles modalités d'intervention des communes.

La première modalité est édictée par les articles 25, 26 et 27 de la loi du 23 décembre 1912 que nous reproduisons textuellement:

Art. 25. — Les communes peuvent être autorisées par décrets en Conseil d'Etat rendus sur la proposition des ministres de l'Intérieur et du Travail et de la Prévoyance sociale à construire des

habitations à bon marché collectives comprenant des logements pour familles nombreuses.

Lesdits logements jusqu'à concurrence des deux tiers du montant des valeurs locatives de l'ensemble des logements devront être affectés à des familles de plus de trois enfants âgés de moins de seize ans prévues par la loi.

Art. 26. — L'autorisation prévue à l'article précédent ne peut être accordée qu'après une enquête publique d'un mois et après avis du conseil départemental d'hygiène et du comité de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale.

Les communes ainsi autorisées bénéficient de l'article 24 ci-dessus (c'est-à-dire peuvent emprunter aux divers établissements publics et d'utilité publique) en ce qui concerne les prêts spécialement affectés à la construction des immeubles visés à l'article précédent.

Art. 27. — Les immeubles construits dans les conditions du présent titre soit par les communes, soit par les offices publics d'habitations à bon marché ou par des sociétés d'habitations à bon marché pour le compte des communes ne pourraient être gérés que par les offices publics d'habitations à bon marché ou par des sociétés d'habitations à bon marché.

En second lieu, pour encourager la création par les offices ou par les sociétés de maisons destinées au logement des familles nombreuses, les communes ont la faculté de consentir des subventions à

ces organismes sociaux. Ces subventions peuvent faire l'objet de contrats dont la durée ne doit excéder dix-huit ans à dater de l'achèvement de la construction; leur montant doit être exclusivement affecté à des réductions égales de loyers en faveur des familles nombreuses sans que cette réduction puisse toutefois excéder la moitié de la valeur locative maxima et que leur total ne puisse dépasser 1 0/0 du prix de revient de l'immeuble.

Tels sont les derniers efforts du législateur pour faciliter l'intervention des autorités locales dans la solution du problème de l'habitat ouvrier; mais ces efforts semblent ne pas être couronnés des succès qui devaient les attendre. Les municipalités élues seulement pour quatre ans n'osent point aventurer les fonds communaux dans une entreprise de longue haleine; les offices publics d'habitations à bon marché se constituent lentement; signalons toutefois le décret du 7 septembre 1913 créant à Nantes un office public dont l'action paraît devoir être peu efficace; le Conseil municipal lui a fourni la dotation dérisoire de 20.000 francs!

## CHAPITRE III

### RÉSULTATS DE L'INTERVENTION MUNICIPALE

Après cette étude toute théorique de la législation française sur l'intervention des départements et des communes, il nous reste à examiner dans quelle mesure les assemblées locales ont utilisé les modes si variés d'intervention. On espérait beaucoup de cette intervention; mais cet espoir a été déçu. L'action des départements et des communes est caractérisée par une extrême timidité et l'usage fait par eux des facultés qui leur sont concédées est d'une très grande discrétion. A peine quelques villes ont compris « les avantages énormes, même au point de vue matériel, que pourrait apporter aux budgets communaux dont les frais d'assistance seraient considérablement allégés une participation même modeste à l'œuvre des sociétés d'habitations à bon marché ». Nous examinerons rapidement quelle a été leur part d'intervention.

Rappelons que bien avant 1906, alors même que le Conseil d'Etat déniait aux départements et aux communes le droit de s'intéresser pécuniairement à la construction de maisons à bon marché, deux municipalités, celle de Lille et celle du Havre ont ac-

cordé des garanties d'intérêt à des sociétés d'habitations ouvrières. Le 14 juillet 1865, le Conseil municipal de Lille décida de garantir un intérêt de 5 0/0 à une société immobilière de cette ville qui avait pour objet de construire des maisons destinées à abriter la population ouvrière, de les louer et même de les vendre au prix de revient. Le 16 décembre 1885, le Conseil municipal du Havre accorda une garantie d'intérêt à une société immobilière pendant une période de vingt ans sur les sommes employées jusqu'à concurrence d'un capital de 500.000 francs à la création d'habitations économiques d'un prix variant de 4.000 à 8.000 francs.

Les autorités supérieures n'ayant pas protesté, le Conseil d'Etat n'eut pas à statuer sur l'illégalité des délibérations de ces deux municipalités qui poursuivirent leur but humanitaire.

### § 1. *Les habitations à bon marché et le Conseil municipal de la ville de Paris*

Vainement le Conseil municipal de la ville de Paris essaya en 1901 de garantir un intérêt minimum de 3 0/0 aux porteurs d'obligations d'une société anonyme ayant pour objet la construction de maisons ouvrières dans le département de la Seine.

La bonne volonté de ce Conseil se trouva encore paralysée à différentes reprises, notamment à la séance du 6 novembre 1905 au cours de laquelle il fut proposé de mettre à l'étude un emprunt de

50 millions pour améliorer les habitations ouvrières.

Malgré les refus d'approbation continuels que l'administration opposait à ses tentatives d'intervention, le Conseil municipal de Paris ne cessa jamais de protester et de s'indigner contre des dispositions législatives qui l'empêchaient de remédier à un mal si grave ; et il adopta le vœu « que le législateur rende plus libérales les restrictions apportées par le projet (qui devait devenir la loi du 12 avril 1906) à l'intervention des communes notamment en ce qui concerne la durée de la garantie d'intérêts ».

Au lendemain de la loi, le Conseil municipal parisien eut à cœur de mettre à exécution les divers projets qu'il avait été contraint d'abandonner.

A la séance du 24 juin 1907, malgré l'opposition de M. le Préfet de la Seine, M. Turot, parvint à faire adopter la proposition suivante :

M. le Préfet est invité :

1° A préparer le plus tôt possible un projet de 10 millions destinés à favoriser la construction d'habitations à bon marché ;

2° A s'entendre le plus tôt possible avec le directeur de l'Assistance publique pour la souscription d'actions de sociétés spécialement constituées pour la construction d'habitations à bon marché, dans des maisons collectives conformément à la loi de 1905.

Grâce à la collaboration de l'Assistance publique

la ville de Paris aurait pu créer une société de construction dont elle aurait accaparé toutes les actions : c'était exclure l'initiative privée et aller presque jusqu'à la construction directe. M. le Préfet de la Seine contesta la légalité d'une pareille société en s'appuyant sur la circulaire ministérielle du 27 février 1907, déjà citée : « Le total des actions souscrites par les départements, les communes ou les établissements de bienfaisance ne peut dépasser les deux tiers du capital social ». Dans ces conditions la délibération du 24 juin 1907 allait grossir le nombre considérable de décisions sans effet.

Le Conseil municipal de Paris, promoteur de la nouvelle législation a tenu à donner le premier l'exemple et à partir de 1907 il a cherché à utiliser sur une grande échelle tous les modes d'intervention créés par la loi de 1906.

Il a autorisé la cession de gré à gré et à moitié prix à la Société « l'Abri temporaire », d'un terrain communal de 1.500 mètres environ, boulevard Victor, en vue de l'édification de constructions destinées à servir d'asile temporaire aux familles et aux personnes nécessiteuses momentanément sans abri.

Il a cédé de gré à gré à la Société des Logements économiques à bon marché un terrain communal de 325 mètres carrés, au prix courant, mais avec exonération de remboursement de 4.107 francs de frais de viabilité.

Des cessions du même genre ont été faites à l'Association fraternelle des employés des chemins de

fer, à la Société coopérative la Petite Chaumière, et à la Société des Logements économiques pour familles nombreuses.

La municipalité accorde de grands encouragements à l'initiative privée; les sociétés emprunteuses ont un délai de 20 à 30 ans pour se libérer; le taux de remboursement est très bas. De leur côté les sociétés s'engagent à respecter les conditions qui leur sont imposées par le contrat, relatives soit au prix du loyer, soit à la qualité des personnes à loger.

Le Conseil municipal a cherché à favoriser la solution de ce problème par d'autres moyens. Dans la séance du 6 novembre 1907 il a décidé que:

« 1° Les taxes foncières de remplacement de 2 fr. 50 sur le revenu net des propriétés bâties et la taxe de 0 fr. 10 sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties cesseront d'être perçues sur les habitations à bon marché pendant le temps où ces habitations bénéficieront des exonérations de l'impôt foncier accordé par la loi;

» 2° Les règles d'exonération pour vacances seront applicables à ces taxes dans les mêmes conditions que pour l'impôt foncier;

» 3° Le Conseil municipal examinera dans chaque cas les exonérations des frais de viabilité et d'autres taxes locales qu'il pourra accorder aux constructeurs d'habitations à bon marché;

» 4° Des exonérations de taxes pourront être accordées aux propriétaires qui entreprendront de transformer les immeubles existants en maisons ne

comprenant que des logements à bon marché établis dans des conditions hygiéniques;

» 5° Les acquéreurs de terrains communaux pourront obtenir la faveur de paiements par annuité lorsqu'ils s'engageront à construire sur ces terrains des habitations à bon marché. »

Sur le vœu de la municipalité on incorpora en la réduisant dans le projet des grands travaux de Paris, une proposition invitant l'administration à étudier un projet d'emprunt de 50 millions destiné à la construction d'habitations à bon marché. A la suite des études faites sur les moyens financiers d'assurer la réalisation de ce vaste programme, M. de Selves, alors préfet de la Seine, proposa que sur l'emprunt de 950 millions, 15 millions seraient réservés à la démolition d'immeubles insalubres et 15 millions destinés à être prêtés à des sociétés d'habitations à bon marché. Le Préfet soumit au Conseil trois projets de résolution:

1° La ville devrait mettre ces fonds au taux de 2 0/0 à la disposition des sociétés d'habitations à bon marché qui limiteraient leurs bénéfices à 3 0/0 et qui réserveraient dans leurs immeubles la moitié des logements aux familles ayant au moins trois enfants à leur charge. La somme de 15 millions affectée à ce chapitre serait suffisante pour aider à la construction de 30 à 40 groupes abritant chacun 600 personnes, soit au total 20.000 personnes environ;

2° Outre cette participation, la municipalité pourrait faire apport à ces sociétés de terrains commu-

naux payables en actions; les terrains qui feraient l'objet de ces apports ne devraient pas dépasser 100 francs le mètre carré;

3° Un autre moyen de venir en aide aux sociétés serait la garantie du dividende ou de l'intérêt des actions et des obligations, faisant observer que le taux d'intérêt devrait être porté de 3 à 3 1/2 0/0 et que le délai pendant lequel cette garantie serait accordée fût portée à cinquante ans, à dater de l'émission. Enfin, il serait nécessaire que la garantie portât non seulement sur les intérêts, mais aussi et surtout sur le service de l'amortissement.

Telles sont les diverses combinaisons envisagées par M. le Préfet de la Seine dans un mémoire présenté au Conseil municipal le 8 juin 1909. Comment ce dernier s'en est-il inspiré?

La ville de Paris a prouvé l'intérêt qu'elle porte aux sociétés d'habitations à bon marché en leur accordant certains terrains à des prix inférieurs à leur valeur réelle; le Conseil général a voté une subvention annuelle au Comité de patronage de la Seine, pour lui permettre d'organiser des concours et expositions.

Au cours de l'année 1910 aucune décision ferme n'a été prise quant à l'exécution des projets proposés par M. le Préfet de la Seine. Cependant, la Ville de Paris continue à consentir sur le prix de vente des terrains, des réductions de 42,25 à 48.60 0/0.

Durant l'année 1911, le Conseil municipal a été vivement ému de la crise du logement qui sévit sur

la population parisienne et surtout de l'acuité particulière que cette question présente pour les familles nombreuses. On s'est livré à une étude approfondie des mesures capables d'apporter quelque amélioration à ces conditions fâcheuses, mais aucune décision définitive n'a été prise en ce qui concerne les moyens d'exécution.

Pendant l'année 1912, le rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché ne signale que la vente de terrains à prix réduits. Toutefois, la Ville de Paris semble vouloir mettre en pratique les projets de résolution qui lui ont été présentés depuis 1909.

En effet, elle s'est procuré les fonds nécessaires. Le *Journal Officiel* du 30 juillet 1912 a publié le texte de la loi autorisant la Ville de Paris à emprunter 200 millions en vue de faciliter la construction d'habitations à bon marché ou d'acquérir et d'assainir les immeubles déjà existants. Ces 200 millions seront empruntés par fractions à un taux n'excédant pas 3.80 0/0, intérêts, lots et primes de remboursement compris; le capital sera remboursable en 75 ans, à partir de 1915. Au cas où la Ville réaliserait l'emprunt par souscription publique avec émission d'obligations à lots, la moyenne annuelle des lots ne pourra être supérieure à 800.000 francs.

Sur les 200 millions, 50 millions au moins devront être mis à la disposition des sociétés d'habitations à bon marché, sous réserve des garanties à exiger. Le surplus sera affecté à la construction, l'acquisition ou l'assainissement d'immeubles contenant

des logements réservés jusqu'à concurrence de 2/3 du montant des valeurs locatives à des familles ayant plus de trois enfants âgés de moins de 16 ans.

Espérons que la municipalité parisienne fera un sage emploi de cette somme. Les Pouvoirs publics l'ont autorisée à se procurer des fonds; l'administration lui a donné le plan d'exécution; nous ne doutons pas qu'elle ait le souci et l'énergie nécessaires pour combattre les maux qui déciment cette active et laborieuse population parisienne: la tuberculose, l'alcoolisme et les promiscuités inévitables du logis malsain.

### § 2. *Intervention des autres villes*

L'on aurait pu croire que l'exemple de la capitale aurait été suivi par presque toutes les villes de province, il n'en a rien été.

La ville de Lyon, sans user des procédés d'intervention légaux a cherché, grâce à l'initiative de son maire, M. Herriot, à solutionner le problème de l'habitation ouvrière salubre par l'action directe de la commune. Diverses délibérations du Conseil municipal autorisant la construction directe de maisons à bon marché se sont heurtées à l'interprétation restrictive de la loi. Par la création d'une commission, chargée de « procéder à l'étude de la question des habitations hygiéniques à bon marché et de déterminer la nature du concours que la ville pourra apporter à cette œuvre dans les limites de la loi du 12 avril 1906 », qui a constitué la

Société anonyme démocratique des habitations populaires, la municipalité lyonnaise a trouvé une combinaison permettant l'union complète de l'initiative privée et des pouvoirs locaux.

Quelques municipalités paraissent s'intéresser depuis 1906 à la question du logement de leurs administrés ; mais elles sont en très petit nombre.

En 1907, on en comptait deux ; en 1908 ce chiffre est passé à neuf, non compris Paris et Lyon. M. Risler dans son rapport au Conseil supérieur des habitations à bon marché constate annuellement la médiocrité de l'intervention des départements et des communes ; nous donnons comme exemple l'extrait de son dernier rapport (année 1912, *Journal officiel*, 6 juillet 1913).

« Les résultats obtenus sont malheureusement fort réduits, car l'action des départements et des communes pour encourager ces œuvres pourtant essentielles paraît comme par le passé, caractérisée par une extrême timidité. On ne semble pas comprendre les avantages énormes même au point de vue matériel, si l'on ne veut envisager que celui-là, que pourrait apporter aux budgets départementaux et communaux dont les frais d'assistance seraient considérablement allégés une participation, même modeste, à l'œuvre des sociétés d'habitations à bon marché.

» Dans les Alpes-Maritimes, la ville de Grasse alloue une subvention annuelle de 500 francs à la Société grassoise des habitations à bon marché.

» Le projet élaboré en 1907 par la Municipalité

de Nice pour endiguer le Paillon et pour céder au prix de revient, le terrain conquis sur le torrent à une société niçoise d'habitations à bon marché, n'a pas été suivi d'effet, la société ayant repoussé cette offre. Le Conseil municipal a d'ailleurs décidé de lui allouer une subvention de 5.000 francs.

» Dans le Calvados, le Conseil général a souscrit 1.000 actions de 100 francs de la Société de crédit immobilier; il a, en outre, garanti à l'Etat le paiement des annuités correspondant à l'avance complémentaire d'un dixième qui sera faite de ce chef à cette Société.

» Dans la Charente-Inférieure, la ville de La Rochelle a souscrit 33 actions de 100 francs de la Société coopérative d'habitations à bon marché «Le Foyer Rochelais ».

» Dans la Loire, le Conseil municipal de Rive-de-Gier a résolu de céder à la Société d'habitations à bon marché de cette ville un terrain communal de 4.700 mètres aux conditions prévues par l'article 6 de la loi de 1906.

» Dans le Loiret, la ville d'Orléans a garanti pendant 10 ans jusqu'à concurrence de 3 0/0 pour un capital maximum de 70.000 francs le dividende des actions de la Société anonyme orléanaise de logements économiques pour familles nombreuses.

» Dans le Pas-de-Calais, la ville d'Arras a cédé une parcelle de terrain de 4.819 mètres au prix de 25 francs l'are à la Société anonyme des habitations à bon marché.

» Dans le Rhône, la ville de Lyon a vendu à un

prix inférieur de moitié à sa valeur réelle, à la Société anonyme démocratique des habitations hygiéniques à bon marché, un terrain communal de 3.352 mètres expertisé à raison de 50 francs le mètre. C'est un sacrifice de 83.809 francs que la ville a consenti de ce chef. D'autre part, elle a accepté le classement dans la vicinalité et la mise en état de viabilité d'une rue desservant les immeubles de la Société d'habitations à bon marché dite « La Maisonnette ouvrière lyonnaise ». Le montant des travaux à exécuter par la ville représente une dépense de 4.500 francs.

» En Algérie, la ville de Bône a souscrit pour 10.000 francs d'actions de la société « Le Patrimoine coopératif bônois » et lui a alloué une subvention de 5.000 francs payable en cinq annuités.

» Le Conseil général du département de Constantine a décidé la souscription d'actions de la Société « Le Patrimoine Constantinois », pour une somme de 20.000 francs.

» Enfin la commune de Perrégaux, province d'Oran, se propose de faire apport de terrains à une société d'habitations ».

Telle est la médiocrité du concours apporté à l'œuvre des habitations à bon marché par les autorités locales françaises et cette pauvreté paraît encore plus grande lorsqu'on se rend compte des résultats heureux auxquels ont abouti les municipalités étrangères. « C'est qu'en France, nous nous croyons très avancés, nous sommes en réalité des timides. Nous avons peur des mots, régies munici-

pales, socialisme municipal, cela sonne mal, cela éveille immédiatement à l'esprit l'idée parfaitement fausse d'un fonctionnarisme pléthorique, d'un régime de bon plaisir et de gaspillage électoral périlleux » (1).

### § 3. *L'intervention municipale à l'étranger*

Regardons autour de nous, chez les nations voisines : on s'inquiète peu des mots, on s'intéresse davantage à la chose.

En Angleterre, une législation libérale concède aux autorités locales, sans aucune restriction, le droit de construire elles-mêmes des maisons aux ouvriers toutes les fois qu'elles le jugent nécessaire, d'exproprier et de démolir des quartiers tout entiers réputés insalubres.

L'autorité locale peut louer le terrain dont elle dispose à des sociétés de construction ou à de simples particuliers, entreprendre elle-même la construction de maisons collectives ou de cottages individuels ; elle a aussi le droit de réglementer l'administration des immeubles qu'elle possède, enfin de vendre ces immeubles s'ils ne remplissent pas les conditions de bon marché.

L'autorité locale trouve très facilement les fonds nécessaires à ces diverses opérations. Le Conseil

---

(1) M. P. Pic ; Un voyage social en Angleterre. Questions pratiques de législation industrielle (avril-mai) 1907.

du Comté de Londres avec le consentement du Trésor peut émettre des obligations remboursables à long terme; les Conseils des boroughs de Londres peuvent emprunter au Conseil de Comté ou aux commissaires des emprunts pour travaux publics. Enfin les conseils de districts urbains ou les conseils municipaux peuvent, soit emprunter aux commissaires des emprunts pour travaux publics, soit émettre des obligations, soit emprunter sur garantie des taxes avec l'autorisation du Local Government Board; la période de remboursement de ces emprunts ne doit pas dépasser 80 ans.

Les villes qui désirent entreprendre elles-mêmes la construction d'habitations à bon marché puisent les fonds dans une caisse de prêts qui leur est ouverte; si ces avances ne sont pas suffisantes la municipalité a le droit de percevoir une taxe spéciale sur les occupants de tous les immeubles bâtis au prorata de leur revenu imposable à la taxe des pauvres.

Le Parlement anglais s'est aussi ému de la condition du logement du pauvre irlandais. Presque toute la population rurale irlandaise habite d'étroites et insalubres maisons, parfois de boue. Une loi de 1908 a disposé qu'il suffit que dans une localité trois familles d'ouvriers agricoles se plaignent du manque d'habitations convenables, pour que, sur l'avis du conseil du district, le ministère du Gouvernement local puisse construire de nouveaux cottages.

En Grande-Bretagne l'inspection et la surveil-

lance des logis est très étroite ; à toute heure de la journée une personne commise par l'autorité municipale a le droit d'entrer dans les maisons pour les visiter et voir si les prescriptions hygiéniques locales y sont respectées. En France, on s'élèverait contre cette violation de domicile !

Les municipalités anglaises ont fait bénéficier largement leurs administrés des avantages de la loi. Elles ont construit divers types de maisons qui se rangent en six catégories : 1° les common lodging houses et municipal family houses, hôtels meublés destinés à recevoir les classes les plus pauvres de la population ; 2° les blocs dwellings, maisons casernes, les premières constructions dues à l'initiative municipale mais qui aujourd'hui ne sont plus en faveur en Angleterre ; 3° les tenements houses, maisons collectives à trois étages au plus abritant seulement trois ou quatre familles ; 4° les cottages flats, maisons à un seul étage avec cour et jardin comprenant un appartement au rez-de-chaussée et un autre au premier étage abritant chacun une famille ; 5° le type de la maison individuelle entourée d'un petit jardin, adopté surtout dans les banlieues des grandes villes ; c'est le cottage ; 6° enfin les garden-cities.

Les plus grandes villes, Londres et ses lodging houses, Glasgow et ses tenements, Sheffield et ses cottages, Liverpool et ses blocks dwellings, les nombreuses cités-jardins bâties sur le modèle de celle de Letchworth, abritent en Angleterre des millions de personnes peu fortunées.

En Allemagne l'accroissement considérable de la population a aggravé le problème de l'habitation; les Pouvoirs publics n'ont pas hésité à intervenir; ils ont fourni des fonds aux sociétés de construction et même aux particuliers désireux de bâtir. L'Etat prussien consacre annuellement quinze millions de marks au logement de ses ouvriers et petits fonctionnaires.

Les institutions publiques d'assurances ouvrières ont été autorisées à immobiliser une partie de leurs capitaux à l'œuvre de l'habitation à bon marché. Parmi ces institutions il convient de signaler les caisses régionales d'assurances contre l'invalidité que M. Fuster appelle « les grandes pourvoyeuses de fonds ». Elles sont soumises au régime de la capitalisation, ce qui a contribué à l'accumulation de grosses réserves. Elles prêtent les fonds à des sociétés de construction d'habitations à bon marché qui en garantie affectent leurs immeubles.

La capacité d'emprunt de ces sociétés se trouve augmentée dès que les prêts sont cautionnés par les villes; dans divers Etats allemands des circulaires ministérielles ont invité les communes à agir; la plupart se sont refusées à construire directement; elles ont compris que leur rôle était de stimuler l'initiative privée, de la rectifier et l'améliorer, au lieu de la gêner et de l'arrêter.

Les caisses régionales peuvent prêter aux associations cautionnées jusqu'à concurrence de la valeur des immeubles donnés en garantie; la com-

mune se porte caution de la fraction qui dépasse le prêt prudent s'élevant à 66 2/3 0/0 de la valeur des biens hypothéqués. Ainsi une société fait bâtir un immeuble de 300.000 marks, la caisse peut prêter 90 0/0 soit 270.000 marks; le prêt prudent est de 200.000 marks, la ville se porte caution pour 70.000 marks.

Grâce à l'intervention municipale, les caisses régionales n'ont pas ménagé le crédit aux sociétés d'habitations à bon marché; déjà au 31 décembre 1902 elles avaient avancé un total de 103.448.228 marks soit 130 millions de francs sur lesquels 18 millions dépassaient les placements prudents et étaient dus au cautionnement des villes; ce chiffre s'est considérablement accru, et en raison de l'ardeur mise par les Pouvoirs publics allemands à améliorer le logis du pauvre l'on peut dire sans exagérer que les avances faites par les caisses régionales d'invalidité doivent dépasser aujourd'hui le chiffre de 200 millions de marks.

Ce mode d'intervention très en honneur en Allemagne n'est pas exclusif. Quelques communes telles Magdebourg, Berlin, Hambourg, Barmen, Munich empruntent des capitaux à des institutions de crédit, à une caisse d'épargne par exemple pour les prêter à leur tour à des sociétés d'habitations à bon marché; elles jouent le rôle de nos sociétés de crédit immobilier; elles servent d'intermédiaire et n'exigent pour garantir leurs prêts qu'une deuxième hypothèque; les sociétés emprunteuses pourront

ainsi trouver d'autres capitaux sur première hypothèque.

D'autres villes comme Dresde et Dusseldorf ont créé des institutions hypothécaires pour ceux qui veulent, soit construire pour eux, soit louer.

Les municipalités allemandes se préoccupent aussi de lutter contre la spéculation à outrance sur les terrains qui renchérit le prix de revient des maisons et partant celui des loyers. Des circulaires leur recommandent de se constituer de vastes domaines communaux de façon à pouvoir plus tard, soit étendre leurs services, soit céder les terrains à bas prix aux sociétés de construction, soit les prêter en Erbau, c'est-à-dire en se réservant le droit de les reprendre, constructions y comprises, avec ou sans indemnité au bout de 75 ans. C'est surtout dans la province rhénane, où la population s'accroît démesurément que ce système a été appliqué. Ces municipalités ont compris qu'en Allemagne il ne pouvait y avoir de politique de l'habitation vraiment efficace sans politique foncière.

Enfin les communes accordent des exonérations de taxes, diminuent les impôts fonciers, en suspendent la perception pendant quelques années; cette modalité d'intervention est très employée parce que peu dangereuse pour les communes.

En Italie les municipalités ont entrepris de bonne heure même directement la construction de maisons populaires: les villes de Gênes, Milan, Rome et Venise étaient entrées dès l'année 1880 dans la voie de l'intervention.

La loi du 31 mai 1903 qui est le statut fondamental des habitations populaires en Italie, modifiée par la loi du 2 janvier 1908 autorise les communes à construire des auberges populaires, des dortoirs gratuits, et des maisons destinées à être louées à des familles dont le revenu total ne dépasse pas 1.500 lires ou 300 lires par membre. A cet effet les communes peuvent emprunter à la Caisse des dépôts et consignations, et l'Etat consent à payer les intérêts annuels des prêts consentis par cette caisse jusqu'à concurrence du sixième des intérêts et de la somme de 50.000 lires par an; le reste est payé par des surtaxes et des contributions normales.

En outre les communes trouvent d'autres ressources dans les emprunts qui leur sont consentis par les caisses d'épargne ordinaires, les banques populaires, les monts de piété, les institutions publiques de bienfaisance et toutes sociétés de secours mutuels d'assurance ou de prévoyance.

Le législateur italien a disposé que les fonds engagés dans les entreprises d'habitations populaires ne pourront rapporter aux prêteurs un intérêt supérieur de 4 1/2 0/0; en maintenant ce taux si élevé il a entendu amener les capitaux privés à s'intéresser aux habitations ouvrières qu'ils considéraient comme des entreprises dangereuses.

Au moyen de ces capitaux certaines municipalités, Parme, Florence, Carare, ont assumé la tâche de construire et d'administrer directement les maisons ouvrières. Mais la majorité a adopté le sys-

tème des instituts autonomes créés par la loi du 29 mars 1903.

« L'institut populaire en matière d'habitations à bon marché est un corps autonome qui a pour objet la construction et l'entretien des maisons bâties sur des terrains donnés en général par la commune, la location de ces maisons et leur vente aux locataires, la construction et l'exploitation d'hôtels meublés et de dortoirs populaires.

» L'Institut représente la commune, vis-à-vis des tiers; il est tout à la fois un organisme de gestion et de direction. Il est autorisé à accepter des dons des corps publics et des particuliers, à émettre des obligations hypothécaires et des lettres de gage, ainsi qu'à contracter des prêts hypothécaires. Enfin il est administré par un conseil de douze membres, tous nommés par le Conseil municipal dont six sont choisis parmi les conseillers municipaux, quatre membres parmi les personnes établies dans la commune et deux membres parmi les locataires de l'Institut.

» Le Conseil municipal approuve les comptes annuels de gestion, contrôle l'émission des obligations hypothécaires ainsi que les lettres de gage et en détermine la modalité; il décide en outre l'emploi des revenus de l'exercice, délègue les pouvoirs au collège communal pour l'application des règlements et la surveillance de l'Institut (1). »

---

(1) E. Bacheux; Les habitations italiennes à bon marché. Bulletin de la Société française des habitations à bon marché, 1909, p. 249.

Ces instituts ont eu beaucoup de succès ; dès 1904 le premier fut créé à Rome ; il s'est constitué un capital initial grâce à de fortes subventions que lui ont allouées la ville et la Caisse d'épargne de Rome et à une donation de 100.000 francs, faite par la province de Rome ; des constructions lui ont été cédées gratuitement par la municipalité romaine, par les banques de Naples et d'Italie ; enfin il lui est attribué annuellement la moitié du produit communal sur les terrains à bâtir. Fin 1910 l'institut de Rome avait un actif de 6 millions et demi et avait construit environ 600 logements.

Les villes de Gênes, Naples, Florence, Turin, Venise, Modène, Bergame, Plaisance, Crémone, Bologne, Bari, Biella, Cagliari, Foligno, Mirandola, ont bientôt reconnu la supériorité des instituts autonomes sur les organismes municipaux et ont renoncé à l'action directe. Ce n'est qu'en 1908 que la municipalité milanaise s'est décidée à créer un institut autonome ; l'abandon par cette municipalité du système de l'« Azienda speciale » et du système de la régie s'explique par l'augmentation continuelle du besoin de petits logements (la population de Milan a presque doublé de 1901 à 1911), la longueur de la procédure et les difficultés bureaucratiques.

Toutes les cités italiennes recourent à cette forme d'organisation ; c'est que l'institut présente de très gros avantages sur la commune ; tandis que la commune est obligée de compter uniquement sur ses propres forces, l'institut autonome coordonne tou-

tes les énergies et les fait converger vers un seul but; le service des immeubles d'une municipalité est plus complexe que le fonctionnement de l'institut; en outre, tandis que l'action directe des communes est subordonnée aux fluctuations de la politique et peut par des changements de municipalité être intermittente, l'action de l'institut autonome est libre, indépendante et continue.

Enfin, la dernière forme d'organisation est le consortium, constitué par le groupement de plusieurs communes ou de grandes sociétés de construction de maisons ouvrières.

Dans ce pays où la population s'accroît d'une façon démesurée, où beaucoup d'ouvriers sont obligés de quitter le sol natal pour aller chercher en Amérique latine de quoi satisfaire leurs besoins les plus urgents, l'action énergique des municipalités secondée par une législation favorable, a, dans une certaine mesure, enrayé cette émigration en assurant au travailleur une habitation saine et économique.

En Belgique, le problème de l'habitat ouvrier semble être complètement résolu grâce à l'intervention généreuse de la Caisse générale d'épargne et de prêts; toutefois, le législateur belge paraît ne pas exclure la coopération des communes et même l'action directe. Certaines communes, Bruxelles, Gand, Schœrbeck, Molenbeck, Saint-Jean, Saint Josse t'en Noode, ont souscrit des actions de sociétés d'habitations à bon marché. D'autres, parmi lesquelles Liège, leur ont avancé des capitaux à tel

point que le montant total de l'intervention des pouvoirs publics dans le capital des sociétés belges dépasse aujourd'hui 2 millions et demi de francs. Enfin, quelques municipalités, Waterloo, Saint-Gilles, Gand, Bruxelles, ont édifié elles-mêmes des habitations ouvrières.

En Suisse, les villes de Berne, Neufchâtel, Lausanne, Zurich, et surtout Genève se préoccupent depuis longtemps de la question de l'habitation et construisent directement des maisons à bon marché; cependant, depuis quelques années, l'action de ces municipalités, excepté celle de Zurich, paraît s'être ralentie.

En Hongrie ce sont les communes rurales qui ont entrepris d'améliorer le logement des travailleurs agricoles, soit en leur vendant des terrains à bâtir, soit en leur accordant des prêts affectés à la construction de maisons, soit en leur louant des maisons bâties. Emue par la condition lamentable de l'habitation ouvrière, la ville de Budapest a entrepris la construction de 10.000 maisons à bon marché; c'est le plus grand essai d'intervention directe; actuellement son énorme groupe d'habitations ouvrières de Kispest contient 700 maisons comprenant 2.800 logements loués au bas prix de 240 à 360 francs par an.

Enfin dans tous les pays d'Europe la législation est depuis une dizaine d'années favorable à l'intervention des communes: la loi danoise du 5 mars 1909, la loi luxembourgeoise du 29 mai 1906, la loi autrichienne du 22 décembre 1910, la loi irlandaise

du 21 décembre 1908, la loi hongroise du 9 janvier 1907 contiennent des dispositions élargissant la capacité des municipalités, parfois même jusqu'à l'action directe.

Aux Etats-Unis, les villes de New-York, Philadelphie, Chicago, Boston, Brooklyn, Washington se sont contentées de faire œuvre d'assainissement en condamnant à la destruction les maisons défectueuses au point de vue hygiénique; les constructions ont été surtout l'œuvre des coopératives de crédit et de construction.

Pour terminer cette série d'exemples, nous signalerons la loi chilienne du 16 juillet 1907 autorisant un emprunt de six millions de pesos pour la construction d'habitations ouvrières dans les villes de la république de plus de 8.000 habitants. Cette législation prévoit la création de Conseils départementaux des habitations ouvrières subordonnés à un Conseil supérieur des habitations et ayant pour objet: *a*) de favoriser la construction d'habitations saines et à bon marché et la création de sociétés de construction; *b*) de surveiller l'état sanitaire des habitations malsaines; *c*) de construire des habitations salubres avec les fonds de l'Etat ou des particuliers. Ces habitations jouissent pendant 25 ans de réductions d'impôts; les sociétés de construction d'utilité publique sont exemptes d'impôts; l'Etat ou les communes mettent des terrains à leur disposition contre versement d'un tiers du prix et versement du reste en 20 annuités à 3 0/0. En outre, l'Etat garantit pendant 20 ans

et jusqu'à concurrence de 6 0/0 le capital employé à la construction d'habitations à bon marché. Les municipalités sont autorisées à construire, pour les louer, des maisons ouvrières et à émettre à cet effet des bons garantis par l'Etat. Ces maisons peuvent en outre recevoir le caractère de biens de famille indivisibles et insaisissables.

La législation de ce pays presque inconnu est plus libérale que la nôtre. Hâtons-nous de dire toutefois que le gouvernement chilien s'est refusé à entrer dans la voie des réalisations. Il était autorisé à employer pendant quatre ans un crédit de 600.000 pesos pour la construction par les Conseils départementaux; il ne l'a pas fait.

## CONCLUSION

Que conclure, sinon constater le progrès de l'habitat ouvrier dû aux divers concours apportés à l'œuvre des habitations à bon marché?

Tous, patrons, philanthropes, pouvoirs publics, ont contribué à ce relèvement moral de la classe ouvrière, en assurant un foyer aux plus humbles, aux déshérités, et en leur permettant l'accession à la propriété, condition indispensable de la liberté, de la sécurité et du bonheur. La valeur individuelle de chacun augmente en proportion de l'importance qu'il prend au sein du corps social, et par conséquent l'ouvrier, devenu propriétaire d'une maison, sent grandir sa dignité. C'est par la propriété que l'on restitue à l'opprimé l'orgueil de l'égalité, mais c'est aussi par la propriété qu'on lui inculque le respect des droits d'autrui. Y a-t-il pour un patron, pour un philanthrope meilleur emploi de ses deniers que d'aider à créer du bonheur, de la santé et de la dignité? Y a-t-il pour le législateur tâche plus noble que de rechercher toutes les dispositions propres à faciliter à l'ouvrier conscient et laborieux

la conquête de la propriété, idéal de réparation et de justice?

Par l'exemple de l'habitation nous avons voulu montrer à quels merveilleux résultats peuvent conduire les diverses forces de la société lorsqu'elles collaborent dans un même esprit de progrès à la solution d'une des phases du problème social. Et pourtant on n'a pas eu recours aux moyens violents, à l'exaltation de la lutte des classes, à la révolution dont le seul mérite est de détruire. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les autres questions sociales? Ne serait-il pas préférable de voir dans son prochain, à n'importe quelle classe de la société qu'il appartienne, l'homme qu'il faut aider et qui se dévouera pour soi, au lieu de l'ennemi contre qui il faut lutter et qu'il faut abattre? Nous goûterions dans la même tranquillité les heureux bienfaits de cette harmonie sociale. « Ainsi, comme l'a dit M. Cheysson, sans s'arrêter aux divisions politiques ou confessionnelles, les diverses classes de la société se rapprocheraient dans une action commune; en se dévouant ensemble au soulagement des mêmes souffrances, elles se sentiront gagnées par une sympathie réciproque. C'est le plus sûr moyen de travailler à l'unité morale du pays si cruellement éprouvé de nos divisions intestines. »

# BIBLIOGRAPHIE

## *Ouvrages*

Bellamy. — Habitations à bon marché. Paris, 1905.

Bellom. — Les habitations ouvrières et les caisses d'épargne dans les villes de moyenne importance. Paris, Mersch, 1908.

*Documents de la Prévoyance sociale.* — Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Paris, Berger-Levrault.

— Application de la législation française sur les habitations à bon marché, 1903.

— Enquête sur l'habitation ouvrière, 1906.

— Les habitations à bon marché. Législation, statuts-types, statistique, 1908.

Deromas (Paul). — Etude sur les lois françaises des 10 avril 1908 et 19 mars 1910 sur la reconstitution de la petite propriété rurale et les lois étrangères dont elles se sont inspirées. Caen, 1910.

Droulers. — Loi du 30 novembre 1894 relative aux habitations à bon marché. Son application dans une grande ville industrielle. Paris, 1898.

Dubois (Jean). — Etude sur les habitations à bon marché, Leur rareté et ses causes. Paris, 1907.

Duret (Henry). — De l'intervention des municipalités en matière d'habitations ouvrières. La question devant le Conseil municipal et la ville de Lyon. Lyon, 1910.

Duthoit. — Les habitations salubres et à bon marché en France et en Belgique. Paris, 1903.

Ebenezer-Howard. — Garden city of the morrow. Londres, 1907.

Ferrand. — L'habitation à bon marché. Préface de M. Jules Siegfried, député. Paris, 1906.

— L'habitation ouvrière et à bon marché. Paris, Gavalda et Cie, 1911.

Fuster. — L'habitation ouvrière et les Pouvoirs publics en Allemagne (Documents de la Prévoyance sociale). Paris, Berger-Levrault, 1904.

Gide. — Economie sociale, p. 194.

Lagier. — Du régime juridique des habitations à bon marché. Toulouse, 1911.

Lang. — De l'intervention des départements et des communes en matière d'habitations à bon marché. Nancy, 1908.

Lardeur-Becquerel. — La loi du 10 avril 1908 et son application en France. Saint-Omer, 1911.

Leloutre (Amédée). — L'intervention des Pouvoirs publics en matière d'habitations à bon marché. Caen, 1906.

Leybach. — Les habitations à bon marché. La petite propriété. Le bien de famille insaisissable. Commentaire pratique. Paris, 1910.

Mellet. — Des modifications apportées au Code civil en matière de partage successoral par la loi du 30 novembre 1894. Paris, 1897.

Pagès (Jean). — La petite propriété française et les lois du 10 avril 1908 et du 19 mars 1910. Paris, 1912.

Pic. — Un voyage social en Grande-Bretagne (Régies municipales, habitations ouvrières. Lyon, Storck, 1907.

— Traité élémentaire de législation industrielle; les lois ouvrières. Paris, Rousseau, 1908.

Picot (G.). — Un devoir social et les logements ouvriers. Paris, Calmann-Lévy, 1885.

— Des habitations à bon marché au point de vue moral. Congrès international de Paris, 1889.

Pujol-Lalaguna. — Las casas baratas. Barcelona, 1910.

Ribot. — Simples propos sur la petite propriété. Arras, 1908.

Roux. — La question des habitations ouvrières en Allemagne. Paris, 1903.

Simon (Jules). — L'ouvrière.

Strauss et Baulez. — Habitations à bon marché Commentaire juridique de la loi du 12 avril 1906. Paris, Flammarion, 1907.

Tixier (Alexis). — L'habitation à bon marché et

les lois du 12 avril 1906 et du 10 avril 1908. Paris, 1908.

Turot et Bellamy. — Le surpeuplement et les habitations à bon marché. Paris, Félix Alcan, 1907.

*Revues et Périodiques*

*Bulletin de la Société française des habitations à bon marché.*

*Bulletin de l'Office international du travail.*

*Economiste Français.*

Bellet. — La question du logement des familles nombreuses, 1910, 2e partie, p. 488.

Bellom (Maurice). — Le crédit et les habitations à bon marché, 1910, 2e partie, p. 415.

Cheysson. — L'habitation ouvrière et le logement des familles nombreuses, 1908, 2e partie, p. 748.

*La fondation Rothschild,* 1904, 2e partie, p. 11.

Leroy-Beaulieu. — L'emprunt de 200 millions de la ville de Paris et les habitations à bon marché. 1912, 1re partie, p. 539.

Payen. — L'habitation salubre et à bon marché, 1908, 1re partie, p. 486.

Picot (Georges). — Les habitations ouvrières à Londres et à Paris, 1904, 2e partie, p. 244.

Raffalovich (Arthur). — Une enquête sur les logements à Berlin, 1894, 1re partie, p. 638.

Rouland. — Quelques nouveaux logements et hô-

tels à bon marché parisiens, 1911, 1re partie, p. 618.

Valleroux (Hubert). — Le cottage d'Athis. 1897, 2e partie, p. 171.

*Journal de la Société de statistique.*

*Journal des Economistes.*

Bureau (Paul). — Le homestead, 1895, p. 441.

Korosi. — Question des logements insalubres, 1895, p. 279.

Rouxel. — Les habitations à bon marché, 1898, p. 344.

*Journal officiel.*

*La Cité-Jardin* (revue publiée à Paris, 167, rue Montmartre).

*L'Echo de la Maisonnette* (Nantes).

*Le Musée Social.*

Beaufreton. — Conférence sur la situation des logements à Paris. Annales 1908, p. 97.

*Le logement populaire à Paris.* Mémoires, 1908, p. 296.

*Le logement ouvrier au Japon,* 1901, p. 77.

*Le Congrès international des habitations à bon marché en* 1900, 1900, p. 213.

*Les habitations ouvrières en Allemagne,* 1899, t. III, p. 461.

*Les cités-jardins aux Etats-Unis,* 1905, Annales, p. 61.

*Port-Sunlight,* 1904, Mémoires, p. 1.

*Villeneuvette,* 1906, Annales, t. II, p. 324.

*Rapports du Conseil supérieur des habitations à*

*bon marché à M. le Président de la République,* années 1901 à 1912.

*Réforme sociale (La).*

Blondel. — Le Congrès des habitations à bon marché à Dusseldorf, 1902, p. 272.

Challamel. — Du nouveau régime successoral, 1896, p. 273.

Cheysson. — L'intervention patronale en matière de logements ouvriers, 1908, p. 467.

Escard. — La question des logements à New-York, 1902, p. 689.

Fourdinier. — La loi de 1908 sur la petite propriété. Observations critiques et propositions de réforme, 1909, p. 325.

— Les logements ouvriers. Fondation Marie Souvestre, 1908, p. 69.

Nerincx. — Les habitations ouvrières à Berlin. 1899, p. 76.

Pasquier. — L'habitation ouvrière agricole. 1907, p. 210.

Rendu. — La construction et la gestion des habitations populaires, 1912, p. 593.

Ribot. — Exposition de la loi du 10 avril 1908. 1909, p. 47 et 120.

Risler (Georges). — Les nouvelles cités-jardins. 1910, p. 97.

Rivière. — L'habitation, le mobilier et le jardin de l'ouvrier. 1907, p. 409.

Rostand. — De l'intervention des Pouvoirs publics

dans le mouvement d'amélioration des habitations à bon marché. 1900, p. 353.

Vanneau. — Habitations ouvrières à Lille. 1894, p. 920.

*Revue de Paris (La).*

Cahen (G.). — Le logement des familles nombreuses. 15 mai 1912.

*Revue économique internationale.*

Dufourmantelle. — La réforme de l'habitation populaire par les cités-jardins. 1910, p. 434.

Levasseur. — La question des logements à bon marché, 1904, p. 453.

*Revue politique et parlementaire.*

Bourges. — La mutualité et la lutte contre la tuberculose, 1905, p. 437.

Cahen (G.). — Les habitations ouvrières, 1904, p. 265.

— Les habitations ouvrières et l'intervention des Pouvoirs publics, 1906, p. 31.

Cazalet. — Les bains-douches à bon marché, 1904, p. 551.

Strauss. — La santé publique, 1902, p. 5.

Turot. — Les habitations à bon marché et la législation, 1907, p. 470.

# TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION. — De l'amélioration du logement ouvrier.— Le surpeuplement et ses causes (statistiques). — Conséquences hygiéniques, morales et sociales..... 5

PREMIÈRE PARTIE. — L'INITIATIVE PRIVÉE

LIVRE I. — ACTION DES INDIVIDUS ISOLÉS

CHAPITRE PREMIER. — L'intervention patronale. — Du coron à la cité-jardin ; la cité-jardin de Dourges. — Diverses modalités de l'intervention patronale : construction directe, système des avances individuelles, des avances collectives. — L'intervention patronale à l'étranger : Belgique, Allemagne, Angleterre, Russie..... 27

CHAPITRE II. — Les philanthropes. — En Angleterre : M. Peabody, Miss Octavia Hill. — En France : la fondation Rothschild, le « Groupe des habitations ouvrières », la fondation Weill. — En Allemagne.... 44

LIVRE II — ACTION COLLECTIVE

CHAPITRE PREMIER. — Les sociétés françaises constituées en dehors des lois de 1894, de 1906 et de 1912. — Les sociétés étrangères..... 54

Pages

*Section I.* — Les sociétés anonymes et les sociétés coopératives. — La Société Philanthropique de Paris. — La Société anonyme des logements économiques et d'alimentation. — L'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer. — La Société française des habitations à bon marché..... 54

*Section II.* — Les Sociétés étrangères : Angleterre. — Les building societies. — Les « temporary societies » et les «permanent societies »; leurs résultats. — La capartnership et les Tenants limited societies. — Le rêve d'Ebenezer Howard : la cité-jardin de Letchworth..... 61

Etats Unis — Les loan and building associations. 73

Allemagne. — Les diverses formes de sociétés de construction. — Les sociétés coopératives de construction. — La Berliner Spar und Bauverein. — La société allemande des cités-jardins. — La cité-jardin de Hellerau..... 74

Belgique. — Les sociétés de construction et de crédit..... 81

Italie et autres pays..... 84

Chapitre II. — Les sociétés françaises d'habitations à bon marché sous le domaine de la loi..... 87

Sociétés anonymes et coopératives : leur nombre, leurs statuts, leurs résultats..... 88

§ 1er. — La « Maisonnette » de Nantes : sa création, son but, son fonctionnement. — Comment l'ouvrier se rend propriétaire d'une maison. — Comment il se libère du prix. — Les résultats..... 91

§ 2. — La « Société anonyme de logements économiques pour familles nombreuses ». —

Pages

Logements suffisants, hygiéniques, à bon marché. — Rémunération suffisante des capitaux engagés..... 109

DEUXIÈME PARTIE. — Role des pouvoirs publics en France

LIVRE I. — La législation française

Considérations générales..... 119

Chapitre premier. — La loi de 1906 et les modifications y apportées..... 123

§ premier. — Organes d'exécution. — Les comités de patronage : composition, fonctionnement, attributions. — Le Conseil supérieur des habitations à bon marché..... 123

§ 2. — Champ et conditions d'application de la loi. 134

1° Que la valeur locative des maisons ne dépasse pas un certain chiffre..... 135

2° Que ces maisons soient salubres..... 143

3° Qu'elles soient destinées à une certaine catégorie de personnes..... 144

§ 3. — Concours financiers ouverts par la loi.... 145

1° Bureaux de bienfaisance et d'assistance, hospices, hôpitaux..... 146

2° Caisse des Dépôts et Consignations..... 149

3° Caisses d'épargne. — Assurance en cas de décès..... 155

4° Sociétés de secours mutuels..... 162

5° Compagnies d'assurances..... 164

§ 4. — Immunités fiscales. — Contribution foncière et contribution des portes et fenêtres. —

Pages

Taxe de mainmorte. — Droit de timbre et d'enregistrement ..... 166

§ 5. — Avantages civils. — Régime successoral. — Règles de droit commun; leurs inconvénients. 174

1° Indivision forcée ..... 179

2° Attribution sur estimation ..... 181

3° Procédure ..... 184

CHAPITRE II. — La loi du 10 avril 1908 et les habitations à bon marché. — Les modifications apportées par les lois du 26 février et du 23 décembre 1912. — But de la loi de 1908. — Avantages financiers. — Les sociétés de Crédit immobilier. — Leur constitution. — Leur fonctionnement. — Avances consenties par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. — Prêts consentis par les sociétés de crédit immobilier aux particuliers, aux sociétés d'habitations à bon marché. (Loi du 23 décembre 1912). 193

LIVRE II. — ROLE DES DÉPARTEMENTS ET DES COMMUNES

GÉNÉRALITÉS ..... 217

CHAPITRE PREMIER. — L'habitation salubre. — La loi du 13 avril 1850. — La loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique : immeubles existants et immeubles à construire. — Les bureaux d'hygiène et les casiers sanitaires. — Le certificat de salubrité et la plaque sanitaire. — L'inspecteur sanitaire ..... 219

CHAPITRE II. — L'habitation à bon marché. — Le concours des autorités locales et la loi de 1894 ..... 229

§ 1er. — Concours financier ..... 231

*a)* Prêts aux sociétés d'habitations à bon mar-

Pages

ché. — Souscriptions d'actions de ces sociétés ..... 235
*b*) Garantie d'intérêt..... 244
*c*) Subventions accordées aux sociétés de patronage des habitations à bon marché..... 246
§ 2. — Concours en nature..... 248
*a*) Apports de terrains et de constructions.. 248
*b*) Cession de gré à gré de terrains ou de constructions..... 251

APPENDICE. — Innovations de la la loi du 23 décembre 1912 — Les offices publics d'habitation à bon marché : leur constitution, leur rôle, leur fonctionnement, leur patrimoine. — Les habitations à bon marché pour familles nombreuses..... 255

CHAPITRE III. – Résultats de l'intervention municipale. 263
§ 1er. — Les habitations à bon marché et le Conseil municipal de la ville de Paris..... 264
§ 2. — Intervention des autres villes..... 271
§ 3. — L'intervention municipale à l'étranger : Angleterre, Allemagne, Italie (les Instituts autonomes), Belgique, autres pays d'Europe, Etats-Unis, Chili..... 275

CONCLUSION..... 288

BIBLIOGRAPHIE..... 290

Montpellier, le 10 juin 1914.
Vu, le Doyen de la Faculté,
BRÉMOND.

Montpellier, le 10 juin 1914.
Vu, le Président de la Thèse,
CHAUSSE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 12 juin 1914.
Pour le Recteur,
Le Vice-Président du Conseil de l'Université.
S. DAUTHEVILLE.